



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Udbyttet af VVM

Christensen, Per; Nielsen, Eskild Holm; Kørnøv, Lone

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Christensen, P., Nielsen, E. H., & Kørnøv, L. (2004). *Udbyttet af VVM*. Technology, Environment and Society, Department of Development and Planning, Aalborg University. Research report Nr. 1

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

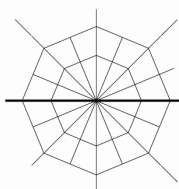
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Research Report 1 2004

Udbyttet af VVM

**Per Christensen
Eskild Holm Nielsen
Lone Kørnøv**



Technology, Environment and Society

**Department of Development and Planning
Aalborg University**

Kolofon

Januar 2004
ISBN 87-91404-00-2
© Forfatterne

Udgiver:

Sektionen for Teknologi, Miljø og Samfund
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 13
9220 Aalborg Øst
<http://www.plan.auc.dk>

Videnskabeligt rådgivende udvalg:

Professor Per Christensen
Professor Andrew Jamison
Professor Anette Kolmos
Professor Frede Hvelplund
Professor Arne Remmen

Layout:

Bibliotekar Kirsten Skou Hansen

Tryk:

Centertryk, Aalborg Universitet

Papir:

Trykt på 100% genbrugspapir Cyklus

Indholdsfortegnelse

FORORD

INDLEDNING7

Evalueringsens formål og indhold
VVM-reglerne i Danmark
Realistiske forventninger til VVM

SCREENINGER13

Antal screeninger i Danmark
Administrationen af screeninger i Danmark
Ændringer af projekterne
Indhold og kvalitet af VVM-screeningerne

VVM-PROJEKTER19

VVM-processen
Ændringer i projekterne før ansøgning indsendes
Ændringer efter at ansøgningen er indsendt
Diskussionspunkter under VVM-processen
Redegørelsernes indhold

KONKLUSION37

Er VVM-reguleringen helhedsorienteret?
Miljøeffekten af VVM-reguleringen
VVM-reguleringen set i administrativt perspektiv?

REFERENCER43

OM FORFATTERNE

Forord

I perioden 2001-2003 er der foretaget en evaluering af de danske VVM-regler. VVM-direktivet så dagens lys i 1985 og er ændret igen i 1997. VVM har fået en stadig mere fremtrædende plads i det danske plansystem og reguleringen af miljøforhold. Effekten af VVM-reglerne bliver dokumenteret gennem evalueringen, hvor en række VVM-sager og -screeninger er undersøgt. I alt er 36 egentlige VVM-sager blevet analyseret med henblik på at undersøge direkte og indirekte effekter af VVM-vurderingen. Derudover er der set nærmere på, hvordan miljøvurderingerne er foretaget, og hvor hyppigt der stødes på væsentlige miljøforhold, som efterfølgende adresseres i den regulering, der bliver effekten af VVM-vurderingen. Med ændringerne i direktivet i 1997 fik screeningerne en mere fremtrædende plads. I Danmark har de tiltrukket sig en del af offentlighedens opmærksomhed ikke mindst på grund af, at udvidelse af mange svinefarme i den mellemliggende periode har været et meget omdebatteret emne. I denne evaluering er såvel indirekte som direkte effekter af screeningerne nærmere undersøgt.

Med denne rapport fremlægges på EU-kommissionens opfordring hovedkonklusionerne fra evalueringen af de danske VVM-regler for en bredere europæisk offentlighed. Det er vores håb, at dette kan anspore til debat omkring effekten af den regulering, der foregår på dette område.

Rapporten er lavet af miljøvurderingsgruppen ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Januar 2004

Indledning

VVM (Vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet) er et vigtigt virkemiddel i EU's miljøpolitik. Målet med VVM er at gøre en aktiv indsats for at forebygge og minimere negative miljøpåvirkninger gennem oplysning af beslutningstagere og offentligheden om de mulige konsekvenser af et givet projekts gennemførelse. Vurdering af miljømæssige konsekvenser og brug af denne viden foregår gennem hele beslutningsforløbet for et projekt. Det vil sige, at VVM også har potentialet til at være grundlag for dialog og forhandling mellem ansøger, offentlighed og myndigheder. Dette skulle gerne føre til et resultat, som afbalancerer udviklingsinteresser og miljøhensyn.

Siden vedtagelsen af VVM-direktivet i 1985 (Rådets Direktiv 85/337/EØF 1985) - og ændringen heraf i 1997 (Rådets Direktiv 97/11/EF 1997) – har VVM-lovgivningen og VVM-praksis udviklet sig i alle de europæiske lande. Målet for evalueringen er at bidrage til den nødvendige diskussion af vores VVM-lovgivning og -praksis - og opkvalificere vores viden om VVM-arbejdet og dets udviklingspotentialer.

Indledningsvis præsenteres i dette kapitel evalueringens formål og de fire udførte delundersøgelser. Dernæst belyses den danske implementering af VVM-direktivet.

Evalueringens formål og indhold

VVM blev introduceret i det danske plansystem i 1989 og har siden været bredt diskuteret i offentligheden, blandt lovgivere og admi-

nistratorer og blandt forskere og praktikere, herunder ikke mindst i amterne som forestår det meste af arbejdet med VVM-reglerne. Mange forskellige emner har været til diskussion. Først og fremmest blev VVM set som noget udefra kommende, der skulle regulere på forhold, der allerede var taget højde for i den danske plan- og miljøregulering. Ikke alene var det en ny måde at gøre tingene på, men metoderne var også nye, mere helhedsorienterede.

I begyndelsen blev VVM ikke taget alvorligt. Men efterhånden som instrumentet er gået sin sejrsgang gennem EU-landene og har vist sin værdi, er man begyndt at tage det mere alvorligt. Ikke mindst VVM-instrumentets succes i relation til flere af de store danske infrastrukturprojekter har ændret manges opfattelse. Specielt ændringerne af direktivet i 1997, hvor blandt andet reguleringen af svinefarme kom mere i fokus, medførte, at VVM blev det mest diskuterede reguleringsinstrument i Danmark. Gennem årene har VVM gradvist ændret sig, og amter og kommuner såvel som bygherrer og konsulenter er blevet bedre til at håndtere disse sager. VVM-reglerne er kommet for at blive, og der er ingen tvivl om, at de i fremtiden vil udgøre et af grundelementerne i den danske plan- og miljøregulering. Dette hænger ikke mindst sammen med, at en række af VVM's fordele nu fremstår mere klart, ikke mindst at det er den mest helhedsorienterede metode, der findes, men også at den har nogle styrker i forbindelse med offentlighedens inddragelse i de beslutninger, der tages om denne type projekter.

For at evaluere erfaringerne med VVM blev vores forskningsgruppe i miljøvurdering ved Institut for Samfundsudvikling og Planlæg-

ning, Aalborg Universitet, bedt om at evaluere erfaringerne under overskriften "Udbyttet af VVM". Evalueringen var udført for Miljøministeriet, Landsplanafdelingen i perioden 2001-2003. Udover selve evalueringen af VVM-instrumentet (Christensen et al. 2003a) omfatter evalueringen også en undersøgelse af kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet (Christensen et al. 2003b) samt en større spørgeskemaundersøgelse om erfaringer med VVM og kompetencer i relation til VVM blandt myndigheder, konsulenter og politikere (Kørnøv et al. 2003).

Dette resume af evalueringen fokuserer på de direkte og indirekte effekter af VVM i relation til såvel screeninger som egentlige VVM-projekter.

Undersøgelsen omfatter dels de direkte effekter af VVM-tilladelsen (som der typisk er stillet vilkår om), dels de indirekte effekter, hvor effekten primært skyldes bygherrens ændringer i projektet forud for ansøgningen om tilladelse. Disse resultater er baseret på studiet af 36 VVM-sager og 101 screeninger. Udover gennemgang af dokumenter og selve miljøvurderingerne har der været gennemført interviews med amtsligt ansatte, konsulenter og ansøgere. Fokus for evalueringen er i mindre grad på, hvad VVM forventes at gøre end, hvad VVM rent faktisk gør. Dette betyder, at der forud for evalueringen ikke er defineret evalueringskriterier for den 'gode' VVM-indsats. Dette valg bygger på, at vi ikke finder det muligt, ej heller ønskeligt, at opstille en entydig målestok, ud fra hvilke kriterier VVM vurderes. Dette skal ses i forhold til overvejelser om, at evalueringens fokus er rettet mod såvel produkt i form af VVM-redegørelser, screeninger og tilladelser som selve VVM-processen. Den gode VVM-indsats vurderes ikke nødvendigvis ens af de forskellige involverede aktører.

Evalueringen er fortrinsvis beskrivende og

analyserende, til dels vurderende. Tolkningen af resultaterne og spørgsmålet om eventuelle forandringer som følge heraf er op til brugerne. Der er ikke i evalueringen taget stilling til implementeringen af EU-direktivet i dansk lovgivning.

Det er et ønske, at der med evalueringen opnås yderligere forståelse for VVM og dens betydning for varetagelse af miljøhensyn. I rapporten skelnes mellem VVM-screeninger og VVM-projekter. Dette skyldes, at VVM-reguleringen grundlæggende er baseret på to helt forskellige reguleringsformer med vidt forskellige dynamikker og reguleringsmekanismer

VVM-reglerne i Danmark

VVM-reguleringen har siden 1989 været en del af regionplanlægningen - med en tilpasning til det allerede etablerede system af planlægning og miljøforvaltning. Direktivændringen i 1997 blev implementeret i Danmark i 1999, hvilket indebar flere væsentlige ændringer for det danske VVM-system. Bestemmelserne om VVM findes i planloven og i samlebekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning. Figur 1.1 viser den danske VVM-procedure knyttet til amternes planlægning. I procedurens første fase henvender bygherren sig til myndigheden (amtet) med sit projektforslag, som tager stilling til, hvorvidt der er VVM-pligt (screening). Forud vil der dog ofte være en kontakt mellem ansøger og ansøgers konsulent, og i denne fase vil der kunne ske forskellige tilpasninger af projektet.

Til brug for screening anvendes bilag 1, 2 og 3 i bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 (samlebekendtgørelse) med senere ændringer. Bilag 2 og 3 er stort set identiske med direktivets bilag II og III. På bilag 1 er oplistet alle anlæg, som umiddelbart er omfattet af

VVM-proceduren, mens bilag 2 omfatter anlæg, som er omfattet af VVM-pligt, hvis de skønnes at kunne påvirke miljøet væsentligt. De anlægstyper, som findes på bilag 1, er også med på bilag 2, dog uden grænseværdier og kriterier. For at afgøre VVM-pligt for et projekt opført på bilag 2 gennemføres screening på grundlag af en række kriterier i samlebekendtgørelsens bilag 3. Kriterierne i bilag 3 er opdelt i tre hovedgrupper omhandlende projektets karakteristika, dets placering og den potentielle miljøpåvirkning.

Screeningen betyder i praksis, at der er et stort sagsflow gennem systemet. Formålet er at sikre, at samfundet anvender ressourcer på netop de projekter, hvor det vurderes, at væsentlige miljøkonsekvenser er mulige. Gennem dialog mellem ansøger og myndighed er det muligt at ændre et projekt, således det bliver miljømæssigt optimeret og dermed ikke VVM-pligtigt. Denne dialogmulighed er tilsigtet i screeningssystemet.

For kommunerne betyder de nye screeningsregler, at de skal opfange de sager, der bør screenes af amtet – dog uden at tage stilling til spørgsmålet om VVM-pligt. Der er tale om sager, som "forudsætter ændringer i bestående planer, bryder med den hidtidige anvendelse, eller fordi det ikke på forhånd kan udelukkes, at anlægget eller ændringen vil kunne påvirke miljøet væsentligt." (VVM-vejledning 2001).

Resultatet af screeningen offentliggøres og meddeles bygherre sammen med en klagevejledning. Findes projektet VVM-pligtigt indkaldes samtidig hermed ideer og forslag. I denne første offentlighedsfase foregår scoping, med det formål at få fastlagt undersøgelsesindholdet, dvs. få afgrænset VVM'en til at omhandle de væsentlige miljøforhold. Hvis der ikke er VVM-pligt, skal offentligheden senest have kendskab til afgørelsen ved offentliggørelse af projektets nødvendige tilladel-

ser. Kravene til redegørelsens indhold er i væsentlighed de samme som før direktivændringen i 1997. Der er dog ændrede krav til behandling af alternativer, og der er foretaget visse mindre justeringer. Udover de alternativer, som bygherre selv har ønsket undersøgt, skal alternativer, foreslået af offentligheden, nu også behandles. Efter tilvejebringelse af VVM-redegørelse og regionplantillæg tager amtsrådet stilling til, hvorvidt projektet skal fremmes. Er dette tilfældet, offentliggøres redegørelse og forslag til regionplantillæg i minimum otte uger. Er der tale om et projekt, som er omfattet af Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 – og kræver godkendelse efter dette – skal VVM-redegørelsen ledsages af et forslag til miljøgodkendelse. De eventuelle indsigelser behandles, og forslaget vedtages eller opgives herefter endeligt af amtsrådet. Afgørelsen herom offentliggøres med begrundelse for afgørelse samt klagevejledning. Klagefristen er fire uger.

Når VVM-proceduren er afsluttet, og amterne endeligt har vedtaget de nødvendige regionplanretningslinier for anlægget, skal der gives en VVM-tilladelse eller en af de godkendelser og tilladelser, der er nævnt i bekendtgørelsens § 8, stk. 3. I forbindelse med VVM-tilladelsen vil der kunne stilles vilkår til det VVM-pligtige anlæg. Fastsættelsen af vilkår beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Herefter er det amterne, der fører tilsyn med overholdelse af VVM-tilladelsen. VVM-tilladelsen skal offentliggøres og kan inden for fire uger herefter påklages til Naturklagenævnet.

Med implementeringen af direktivet fra 1997 i dansk lovgivning i 1999 kom VVM-tilladelsen ind som en helt ny tilladelse i planloven, hvilket afspejles i §8, ifølge hvilken alle VVM-pligtige anlæg skal have en tilladelse. Der er dog det særlige i den danske implementering, at hvis et anlæg allerede er omfattet af andre godkendelser/tilladelser træder disse i stedet

for en VVM-tilladelse (jf. §8, stk.3). Denne implementering kan forventes at besværliggøre behandling af alle miljøparametre i henhold til direktivets krav, da amterne så er afskåret fra at regulere i forhold til det brede miljøbegreb på baggrund af sektorlovgivningen. Det skal nævnes, at der ikke i de undersøgte cases er set eksempler på VVM-tilladelser. Udarbejdelse af VVM-tilladelser er relativt nyt, og det må formodes, at amterne først nu er påbegyndt arbejdet hermed.

Diskussionen om afbureaukratisering er aktuell og blev senest taget op i april 2003, hvor miljøministeren foreslog en anmeldeordning til brug for at forenkle proceduren omkring VVM-screening i forhold til udvidelse og ændring af husdyrbrug. Beslutningen omkring anmeldeordningen var ikke truffet, da nærværende evaluering blev afsluttet. Der er nu truffet beslutning herom, og den 18. august 2003 trådte en anmeldeordning i kraft med det mål at lette behandlingen af sager vedrørende etablering, udvidelser og ændringer af husdyrbrug til og med 100 DE.

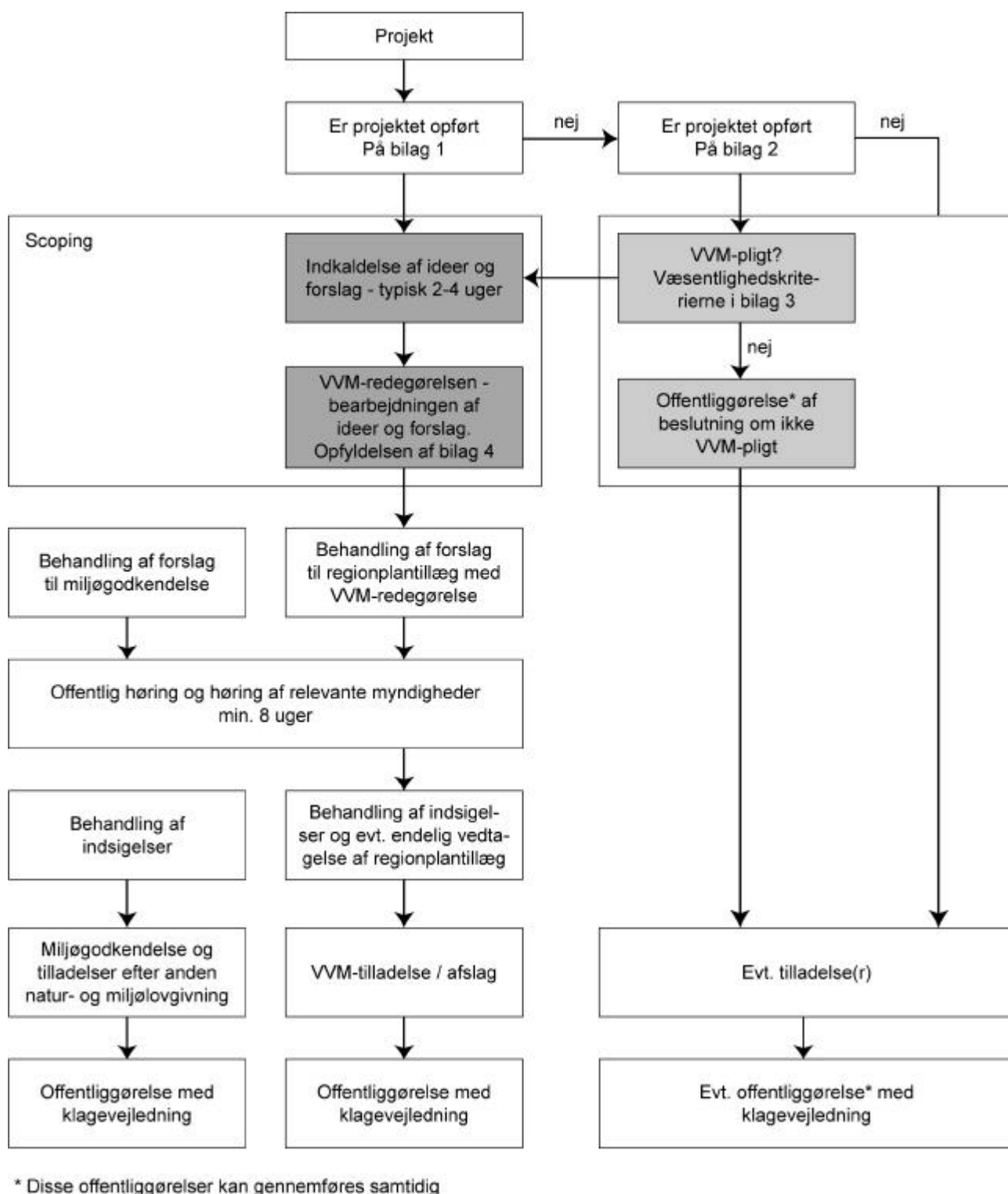
Realistiske forventninger til VVM

VVM som redskab består i at indsamle, analysere og præsentere oplysninger om et projekts sandsynlige miljøpåvirkning. Tilsvarende handler VVM om politiske valg, idet konsekvenser altid vil have forskellig betydning for forskellige interesser. Derfor handler VVM også om at gøre beslutningsgrundlaget og de politiske beslutninger eksplicite. Endelig handler VVM om kommunikation. Grundlæggende laves VVM således for at give informationer til brug for beslutning og handling.

Dybest set er VVM et redskab med det mål at bidrage til et bedre beslutningsgrundlag og sikre, at VVM-pligtige anlæg kun kan iværk-

sættes på grundlag af en særlig tilladelse, hvori miljøforholdene kan reguleres. Gennem indsamling, vurdering og oplysning af informationer om et projekts sandsynlige miljøpåvirkning kan opnås bedre beslutninger, som bedre balancerer miljøhensyn i forhold til andre hensyn. Det ideelle mål kan dog ikke altid nås. For det første er VVM baseret på en ufuldstændig viden om miljøkonsekvenser. Det er ikke muligt for sagsbehandlere at have den fulde viden om og forståelse for alle muligheder og deres konsekvenser. På grund af tid og ressourcer må VVM koncentreres om de væsentligste konsekvenser. Den viden, som frembringes som led i en VVM, er for det andet ikke altid tilfredsstillende. Der vil ofte være mangler og usikkerhed. Vi ved ikke eksakt, om gennemførelse af et projekt vil undgå de uønskede effekter, eller om der vil forekomme sideeffekter. Der er ligeledes utilfredsstillende grunddata, oversimplificerede modeller m.v. De professionelle skøn er derfor en naturlig og uundgåelig del af det at forudsige og vurdere de sandsynlige konsekvenser. For det tredje er planlægning politisk og involverer mange interesser. VVM er en del af en bredere beslutningsproces, hvori der indgår andre hensyn end blot de miljømæssige. Idet alle projekter vil have såvel positive som negative konsekvenser på flere områder, er det helt legitimt, at VVM-redegørelsen indgår i en offentlig politisk debat. Det er vigtigt at holde fast i, at VVM ikke er synonym med beslutning. VVM skal assistere ved at give et velkvalificeret grundlag til brug for de forskellige deltagere i beslutningsprocessen. Men det står stadig politikerne frit for at træffe en beslutning, der afvejer miljøforholdene på anden vis end lagt op til i VVM-redegørelsen.

I det følgende præsenterer vi de undersøgelser, vi har foretaget af VVM. Først gennemgås erfaringerne med screeningerne og derefter vendes blikket mod de egentlige VVM-sager.



Figur 1.1: Den danske VVM-procedure knyttet til amternes planlægning

Screeninger

Siden ændringen af de danske VVM-regler i 1999 har der været foretaget en lang række screeninger af såvel husdyrbrug som andre sager. Disse screeninger har været meget omdiskuteret og med evalueringen gives for første gang et samlet overblik over, hvilke effekter screeningsproceduren egentlig har.

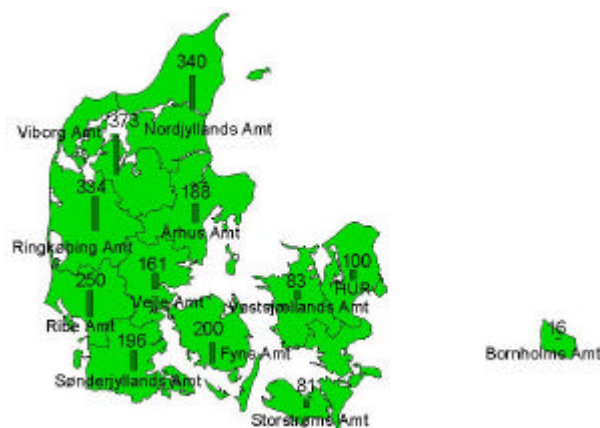
Det empiriske grundlag for analysen er en gennemgang af 101 screeningssager indhentet fra alle landets amter. Undersøgelsen baserer sig på en analyse af de 101 screeningsafgørelser samt det eventuelt tilhørende screeningsnotat. Sagerne fordeler sig på 58 husdyrsager og 43 andre sager. Udover dokumentgennemgangen er der foretaget interviews af udvalgte sagsbehandlere i amterne om screeninger generelt samt om de konkrete sager. Derudover er der også gennemført telefoninterviews af ansøger og konsulent i 98 af de 101 screeningssager.

Screeningsafgørelserne er gennemgået med hensyn til at vurdere, om de formelle krav i VVM-reguleringen efterleves i praksis. Herudover omfatter evalueringen en analyse af de ændringer og tilpasninger, som er foretaget i projektet forud for indsendelse af ansøgning og i forbindelse med screeningsprocessen og afgørelsen. De indirekte miljøforbedringer er de ændringer, som foretages, inden projektet fremsendes til amtet, og direkte miljøforbedringer er de ændringer, som sikres i screeningsprocessen.

Formålet med screeningen er ikke alene at afgøre, om et projekt er VVM-pligtigt eller ej, men også at påvirke ansøgeren til eventuelt at modificere projektet, så det ikke skal igennem en VVM-vurdering.

Antal screeninger i Danmark

Siden 1999 er regler om screeninger udformet på en sådan måde, at screeninger blev en reel reguleringsform. Antallet af screeninger har frem til 2001 været stærkt stigende og siden stagneret omkring 2.000 - 2.500 screeninger årligt, fordelt på ca. 90% husdyrsager og 10% andre sager. I 2001 modtog amterne 2.322 projektansøgninger, der blev screenet.



Figur 2.1: Antallet af screeningssager i amterne 2001

Husdyrsagerne udgjorde heraf 88%, mens andre typer af projekter udgjorde 12%. Andelen af screeningssager, der erklæres VVM-pligtige, lå i 2001 i størrelsesorden 5%. Det er imidlertid ikke alle sager, som vurderes VVM-pligtige, der bliver til egentlige VVM-redegørelser. Nogle projekter opgives, når VVM-pligt vurderes nødvendig, mens andre projekter i nogle tilfælde ændres, så de falder uden for VVM-pligt. Screeningssagerne fordeles sig meget forskelligt mellem husdyrsager og andre sager i de enkelte amter. Hus-

dyrsager udgør i de østlige amter kun 10-20%, mens de er altdominerende i de vestlige og nordlige amter.

Administrationen af screeninger i Danmark

Screeningsreglerne er udmøntet i bekendtgørelsen, og endvidere beskrevet mere udførligt i Miljøministeriets VVM-vejledning (VVM-vejledning, 2001a).

I VVM-vejledningen er der lagt vægt på at få ændret projektet med henblik på at eliminere, at projektet bliver VVM-pligtigt. I de tilfælde, hvor amtet vurderer, at de væsentlige miljøpåvirkninger, der udløser VVM-pligten, kan fjernes ved at ændre projektet, bør de tage kontakt til bygherren med henblik på at få ændret projektet. Bygherren kan vælge at trække ansøgningen tilbage og få det ændrede projekt vurderet ved en ny screening (VVM-vejledning, 2001a).

Ministeriet har i implementeringen forsøgt at udvikle reguleringen således, at amterne bruger så få ressourcer som muligt. Det er op til ansøger at fremskaffe det datagrundlag, som amtet finder nødvendigt for at vurdere, om projektet har en væsentlig indvirkning på omgivelserne. Den overordnede idé er, at amterne baserer vurderingen på ansøgningen samt på eksisterende oplysninger. Når det nødvendige materiale om projektet foreligger, er det hensigten, at sagsbehandleren skal kunne udarbejde vurderingen og afgørelsen på en dag.

Fra den 15. august 2003 har miljøministeren iværksat en anmeldeordning for husdyrbrug på til og med 100 DE. Hensigten med anmeldeordningen, er at amterne hurtig kan frasortere ukomplicerede sager om husdyrbrug. Anmeldeordningen består i, at ansøger udfylder et skema med 10 spørgsmål, og hvis der

svares ja til disse 10 spørgsmål, skal myndigheden inden for de følgende 10 arbejdsdage efter modtagelsen vurdere, om oplysningerne stemmer overens med de oplysninger, myndigheden selv har om de konkrete arealer. Finder myndigheden overensstemmelse med egen viden om de berørte arealer og oplysningerne fra ansøgningen, og vurderer samtidig, at det ikke er nødvendigt at inddrage andre forhold, kan ansøger påbegynde udvidelsen. Er dette ikke tilfældet, skal myndigheden meddele anmelderen dette senest 10 arbejdsdage efter at have modtaget anmeldelsen.

Når amterne skal afgøre, om der er væsentlige miljøpåvirkninger, skal det ske i overensstemmelse med kriterierne i samlebekendtgørelsens bilag 3. For det første skal projektets karakteristika vurderes i forhold til projektets dimensioner og kumulation med andre projekter. For det andet skal projektets placering vurderes i forhold til den miljømæssige sårbarhed for det geografiske område, der berøres af projektet. Sårbarhed vurderes i forhold til den nuværende arealanvendelse, naturressourcernes relative rigdom, kvalitet og regenereringskapacitet i området og det naturlige miljøes bæreevne. I bilaget lægges der vægt på at vurdere påvirkningen af en række beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper, herunder også vandmiljøet samt tætbefolkede områder. For det tredje skal amterne vurdere projekternes potentielle miljøpåvirkning med hensyn til, om påvirkningen er grænseoverskridende, påvirkningsgraden og kompleksiteten, og sandsynligheden af påvirkningen, dens varighed, hyppighed og reversibilitet. Ligesom for selve VVM-vurderingen arbejdes der i VVM-screeningerne med et bredere miljøbegreb, end man finder i den eksisterende sektorlovgivning, f.eks. i Miljøbeskyttelsesloven.

De fleste amter anvender i et vist omfang modelværktøjer og beregninger i forbindelse

med udarbejdelsen af screeninger, dog primært inden for husdyrsager. Udbredte eksempler er beregning af kvælstofudvaskning og kvælstofdeposition samt opstilling af fosforbalance. Ikke færre end 8 af de 12 VVM-myndigheder anvender derudover interne checklister for, hvad der skal vurderes i screeningen. Desuden anvendes der i de fleste amter kriterier for, hvornår der kan vurderes ikke-VVM-pligt. Selvom de fleste amter i et vist omfang har operationaliserede kriterier, er en del af kriterierne også kvalitative, og afgørelsen beror derfor på en afvejning fra sag til sag.

Både amternes checklister og anvendte kriterier for VVM-pligt er undersøgt i forhold til indholdet af direktivets bilag 3. Tre af de otte amter, som anvender checklister, følger denne systematik, mens de resterende næsten udelukkende omfatter forhold omkring projektets placering. De samme tre amters checklister gælder både husdyrsager og andre sager, mens det for de øvrige kun omfatter husdyrsager.

De fleste amter opererer i screeningsarbejdet med nogle operationaliserede kriterier for VVM-pligt. Disse findes primært i relation til sårbare naturområder, grundvand, internationale beskyttelsesområder samt vandløb, søer og kystvande. Sammenholdt med bilag 3 ses, at de anvendte kriterier igen næsten udelukkende er møntet på projektets placering og kun i få tilfælde på den potentielle miljøpåvirkning. Der er heller ingen kriterier, der går på kumulative effekter.

Ændringer af projekterne

Evalueringen viser, at det gennem screeningsproceduren i relativt stort omfang er lykkedes amterne at få ændret projekterne. Dette gælder særligt inden for husdyrsager. Disse ændringer kan ske såvel før som efter,

ansøgningen er indsendt til amtet. De ændringer, der sker før ansøgningstidspunktet, benævnes indirekte miljøeffekter, og de efterfølgende ændringer benævnes direkte effekter. Ifølge amternes sagsbehandlere sker de fleste ændringer efter ansøgningstidspunktet, dvs. der er tale om direkte effekter afstedkommet af den dialog, ansøgerne har haft med myndighederne. Omkring en tredjedel af sagsbehandlerne anfører dog, at der er en stigende tendens til, at der sker ændringer i husdyrsager før ansøgningstidspunktet. Dette skyldes, at især konsulenterne begynder at kende amternes praksis, dvs. de kender amtets ansøgningsskemaer og ved, hvilke oplysninger de vil have og hvilke vurderinger, der lægges til grund for sagsbehandlingen.

For at belyse effekten af screeningerne er der i forbindelse med telefoninterviews af ansøgere og konsulenter spurgt til, om og hvornår der er sket ændringer af projekterne. Ansøgere og deres konsulenter tegner et andet billede end de amtslige sagsbehandlere. Her peges der på en række ændringer, før ansøgningen indsendes jf. tabel 2.1.

Det fremgår af tabel 2.1, at der samlet sker ændringer i 45% af alle sager. Dette fordeler sig på ændringer i 53% af husdyrsagerne og 35% af de andre sager. Der sker således generelt flere ændringer i husdyrsagerne end i de andre sager. Det fremgår endvidere, at der samlet sker omtrent lige så mange ændringer før som efter ansøgningstidspunktet.

Spørgsmålet er, om de ændringer, der sker i screeningerne, alligevel ville være sket i en eventuel efterfølgende VVM-behandling af sagen. 13 af de 98 screeninger, der indgår i undersøgelsen, er endt med den afgørelse, at der er VVM-pligt. I 9 af disse 13 sager er der enten før eller efter ansøgningen ændret i projektet. At der her sker flere ændringer, må ses som et resultat af, at disse ansøgere – forgæves – forsøger at ændre projekterne, så

	Sager med ændringer før ansøgning	Sager med ændringer efter ansøgning	Totale antal sager med ændringer
Husdyrsager	19	16	29
Andre sager	7	9	15
Alle sager	26	25	44

Tabel 2.1: Antal sager, hvor der forekommer ændringer. I undersøgelsen indgår screeninger af 55 husdyrsager og 43 andre sager. I nogle sager sker der ændringer såvel før som efter ansøgningen.

de ikke erklæres VVM-pligtige. I de sager, der ikke erklæres VVM-pligtige, sker der i 41% af sagerne ændringer af projektet. Omfanget af ændringer, som genereres af screeningsproceduren, sker således uafhængigt af, hvor store og potentielt VVM-pligtige sagerne er.

De mest udbredte ændringer, der sker i de screenede sager såvel før som efter ansøgningen er indsendt, er for husdyrsager ændret projektstørrelse (antal DE), ændret placering af bygninger og ændrede udbringningsarealer for husdyrgødning. I de andre sager er det ændret projektplacering og ændringer af teknologien, der er de hyppigste. Karakteren af ændringer er fortrinsvis forebyggende, men det er ikke specielt radikale ændringer, snarere tilpasninger af projektet, så VVM-pligt undgås. For to sager resulterede ændringerne i, at projekterne helt blev opgivet.

Der er gevinster ved ændringerne for såvel bygherren som for miljøet. Bygherren opnår, at projektet ikke bliver VVM-pligtigt og en hurtigere sagsbehandlingstid. Miljøet opnår en lang række forbedringer som eksempelvis reduceret støj, bevarede natur- og kulturmiljøer og reducerede udledninger af næringssalte.

Indhold og kvalitet af VVM-screeningerne

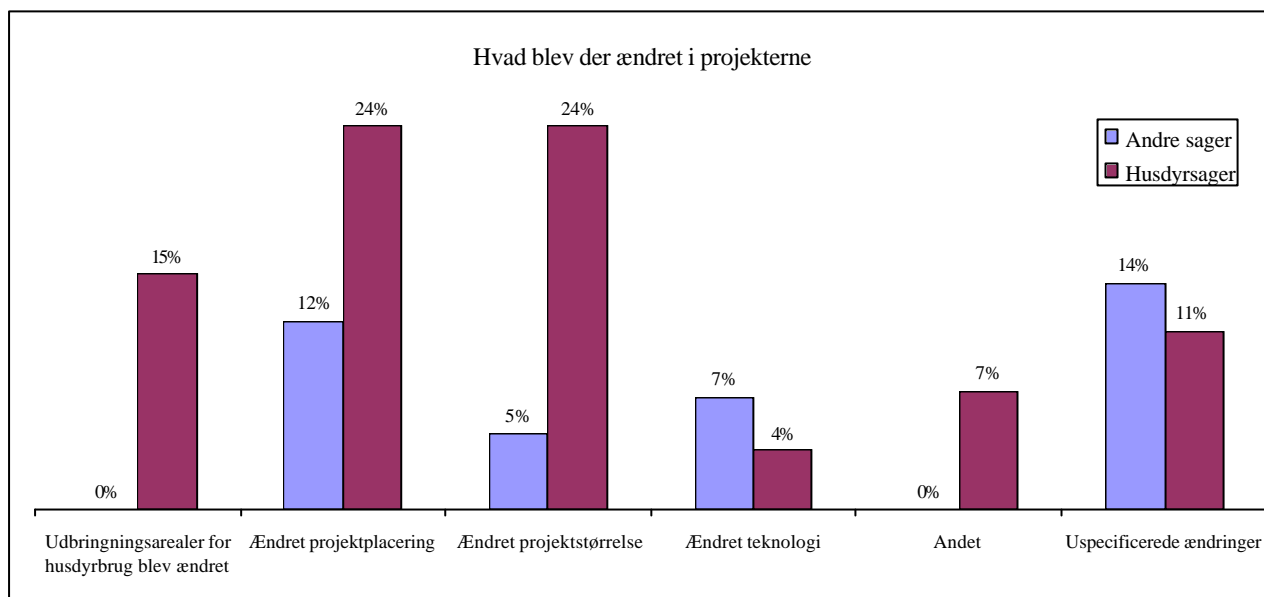
Med udgangspunkt i evalueringen er det muligt at vurdere indholdet og kvaliteten af screeningsafgørelserne.

Der er stor forskel på amternes administrative praksis, når det drejer sig om at følge den systematik, der fremgår af direktivets bilag 3, hvoraf det fremgår, at screeninger skal indeholde en vurdering af projektets karakteristika, herunder art, dimensioner og kumulation med andre projekter, projektets placering og dets potentielle miljøpåvirkning.

Som vi så i karakteriseringen af amternes brug af checklister til at vurdere screeningsagerne, kan det konstateres, at de helt grundlæggende har styr på screeningen med hensyn til at vurdere projektets karakteristika, herunder projektets dimensioner, og beskrive de traditionelle miljøforhold. Det kniber mere, når amterne skal vurdere de kumulative effekter, det naturlige miljøes bæreevne samt de potentielle miljøpåvirkninger. Kun tre af landets amter anvender den systematik, der beskrives i bilag 3 i direktivet. De krydser ganske vist af, om der er sådanne påvirkninger, men der sker aldrig en egentlig vurdering af miljøpåvirkningen for det lokale miljø.

Med hensyn til kumulative effekter er det kun i 17% af sagerne, det vurderes, og i alle tilfælde er det med en konstatering af, at der ingen kumulative effekter er. Det vil sige, at der ikke sker en decideret vurdering af de kumulative effekter. Der er således heller ingen sager, der har belyst udvidelsen af husdyrsager i forhold til områdets samlede miljøbelastning fra husdyr på trods af, at dette skulle være relativt simpelt.

I forhold til de potentielle miljøpåvirkninger så bliver de vurderet i 36% af tilfældene, men



Figur 2.2: Typer af ændringer der samlet foretages i de forskellige sagstyper der er blevet screenet

kun i 7% er der tale om en egentlig konkret vurdering af sagerne. Det naturlige miljøes bæreevne bliver fortrinsvis kun vurderet i de tre amter, der arbejder systematisk, mens det sker mere sporadisk i de andre amter.

Ud fra gennemgangen af screeningssagerne kan det konkluderes, at amternes praksis for at vurdere miljøpåvirkninger ikke lever op til VVM-reguleringens brede miljøbegreb, lige såvel som man kun i et begrænset omfang har vurderet projekterne i relation til kumulative effekter, miljøets bæreevne og de potentielle miljøpåvirkninger.

VVM-projekter

Som en del af evalueringen af de egentlige VVM-projekter har vi set nærmere på, hvordan VVM virker såvel gennem de direkte som gennem de indirekte effekter, dvs. gennem selve VVM-processen og -redegørelsen og i forløbet mellem ansøger og konsulent forud herfor.

De 36 sager er udvalgt blandt VVM-sager, der var afsluttet i august 2001. Sagerne dækker meget forskellige emner. I analysen er de delt op i kategorierne husdyrsager, infrastrukturanlæg og industri o.l. sager. De 36 sager er nogenlunde ligeligt fordelt inden for de tre kategorier med 13 husdyrsager, 11 infrastrukturanlæg og 12 industri o.l. sager.

Industrisagerne er meget forskellige og omfatter to industriproduktionsanlæg, to sager om råstofindvinding, et renseanlæg, et anlæg til slambehandling, en losseplads, et anlæg til forbrænding af farligt affald, to anlæg til energiproduktion og to detailhandelscentre. Typisk for sagerne er, at de i forvejen er reguleret af anden lovgivning.

Infrastruktursagerne dækker fem vejanlæg, tre havneanlæg, to naturgasanlæg og en lufthavn. For et vejanlæg er Vejdirektoratet VVM-myndighed. For et havneprojekt er Kystdirektoratet VVM-myndighed. For de øvrige sager er amterne VVM-myndighed. Sagerne er gennemgående store og komplicerede og har mange typer af miljøeffekter, som påvirker mange mennesker. Mange af sagerne har haft en lang forhistorie, hvor der i flere år har været diskussion om projektet.

De fleste husdyrsager drejer sig om udvidelse af svineproduktion. I et tilfælde sammenlægges to svinebedrifter uden en udvidelse af

produktionen, og i et andet tilfælde er der tale om udvidelse af en malkekvægsbesætning. I de 11 sager med udvidelse af svineproduktionen udvides produktionen ud over 250 DE. De udvides fra gennemsnitligt 199 DE til gennemsnitligt 396 DE.

Sagerne er blevet udvalgt af VVM-myndigheden selv ud fra kriterier om, at der skulle være en bred dækning af sager inden for de tre nævnte kategorier, og at de skulle komme med såvel den "bedste" VVM-sag som to mere gennemsnitlige. Der er således samlet set ikke tale om et repræsentativt eller gennemsnitligt udvalg af sager.

Ved tilrettelæggelsen af undersøgelsen er det søgt at belyse så mange facetter som muligt af VVM-sagerne såvel i processen som i de resultater, der foreligger som skrevne VVM-redegørelser. Det er derfor valgt at bruge mange forskellige metoder til at belyse dem. Analysen af de 36 sager baserer vi på VVM-redegørelsen, regionplantillægget og diverse øvrige tilladelser. For at beskrive selve VVM-processen har vi besøgt de enkelte amter for at få et indblik i arkivmaterialet om den enkelte sag. Hver sag er blevet gennemgået ud fra en detaljeret analyseramme for at opfange de ændringer, der sker undervejs i processen. Der er ved gennemgangen af sagerne lagt vægt på at få identificeret, hvor i processen der sker ændringer i projekterne, og hvilken karakter ændringerne har. Der har også været fokus på bemærkninger og indsigelser samt deres betydning for projektet.

Da ikke alle ændringer afspejles i sagsakterne, har vi interviewet én eller flere sagsbehandlere om den enkelte sag. På de enkelte amter er der desuden foretaget generelle in-

Fase	Hvad karakteriserer fasen
1	Sagsbehandlerens/arbejdsgiverens første gennemgang af sagen
2	Indsamling af oplysninger og udarbejdelse af evt. debatoplæg
3	Politisk behandling (af debatoplæg) inden 1. offentlighedsfase
4	1. offentlighedsfase
5	Administrativ bearbejdning af 1. offentlighedsfase
6	Politisk behandling efter 1. offentlighedsfase
7	Udarbejdelse af VVM-redegørelse
8	Udarbejdelse af forslag til regionplantillæg
9	Politisk behandling (af VVM-redegørelse og regionplantillæg) inden 2. offentlighedsfase
10	2. offentlighedsfase
11	Administrativ opsamling på 2. offentlighedsfase
12	Politisk behandling efter 2. offentlighedsfase
13	Udarbejdelse af regionplantillæg til endelig vedtagelse
14	Politisk behandling og endelig vedtagelse
15	Klager til Naturklagenævnet og behandling heraf

Tabel 3.1: De 15 faser, som VVM-processen opdeles efter i undersøgelsen

interviews for at afdække deres praksis, strategier og politikker i forhold til håndteringen af VVM-sagerne. For også at belyse de indirekte effekter af VVM-processen er der foretaget telefoninterview af ansøger og ansøgers konsulent om, hvorvidt der er sket ændringer i projekterne, såvel før som efter ansøgningen er indsendt. 29 ansøgere og 22 konsulenter er således blevet interviewet.

VVM-processen

Processen i en VVM-sag er i et vist omfang defineret gennem de regler, der er beskrevet i Planloven og den såkaldte samlebekendtgørelse. Vi vil i dette kapitel beskrive nogle generelle træk ved VVM-processen, og hvordan den håndteres i amterne.

Alle projekterne følger den foreskrevne proces med to offentlighedsfaser og regionplantillæg. Der foretages et varierende antal af politiske behandlinger undervejs. Undtaget er sagerne fra de statslige myndigheder, Vejdirektoratet og Kystdirektoratet, hvor VVM-processen er lidt anderledes. Den generelle proces, som en sag gennemløber, er beskrevet i tabel 3.1, gennem 15 faser. For vejdirektoratets vedkommende starter projekterne med, at Folketinget vedtager en projekteringslov, og når VVM-processen er færdig, vedtages en anlægslov i Folketinget.

Vejdirektoratet gennemfører altid to offentlighedsfaser, en foroffentlighedsfase, hvor der indkaldes ideer og en offentlighedsfase, hvor VVM-redegørelsen fremlægges. Processen kommer derved på dette område til at ligne processen for sager, hvor amterne er VVM-myndighed. For Kystdirektoratet gennemføres ikke en foroffentlighedsfase, men der foretages en høring af projektet hos relevante myndigheder, inden VVM udarbejdes og sendes i offentlig høring. Efter offentlighedsfasen tager Kystdirektoratet stilling til, om projektet skal gennemføres. Her er der altså kun én offentlighedsfase, og der er ikke en politisk behandling af sagen på noget tidspunkt. De fleste amter lægger vægt på, at amtet skal

	Industri o.l. sager	Infrastruktursager	Husdyrsager	I alt
Bemærkninger	115	515	95	725
Bemærkninger pr. sag	10	47	7	20

Tabel 3.2: Sagbehandlingstider opgjort i måneder. Sagbehandlingstiden er opgjort fra det tidspunkt ansøgningen er modtaget i amtet,

kunne stå inde for vurderingerne og for konklusionerne. Det betyder generelt, at amterne laver dette arbejde selv. Kun i få tilfælde kommer bygherren med forslag til Regionplantillæg og retningslinier. I enkelte tilfælde har vi dog set, at hele VVM-redegørelsen og tillæg er udfærdiget af bygherren. Generelt er der dog en udvikling i gang, hvor amterne lægger mere og mere af arbejdet over til ansøger og ansøgers konsulenter. Det drejer sig primært om beregninger, beskrivelse af alternativer etc. Dette skyldes dels ressourcemæssige overvejelser i administrationen, dels også en betragtning om, at det må være rimeligt, at ansøger selv beskriver sit projekt fyldestgørende.

Et af de forhold, der ofte har været diskuteret i relation til VVM-sagerne, er den lange sagsbehandlingstid.

Hvor lang den er, kan rimeligt nemt afdækkes ud fra det tilgængelige materiale, om den er rimelig er derimod svært at afgøre, da det må sammenholdes med sagernes kompleksitet, hvordan sagsforløbet passer med beslutningsgangene i det politiske system samt de formelle krav til offentlighedens deltagelse. I de 36 sager varierer sagsbehandlingstiden fra syv til 43½ måned, jf. tabel 3.2. De syv måneder er nok det korteste, man kan komme ned på, hvis der skal afsættes tid til såvel offentlighedsfaser, politisk behandling og ikke mindst den tekniske og planmæssige vurdering af sagerne.

Ændringer i projekterne før ansøgning indsendes

Et af formålene med VVM-proceduren er at forebygge den negative indvirkning på miljøet, dvs. regulere anlægget eller aktiviteten. Dette sker gennem dialogen mellem ansøger og amt under behandlingen af sagen. Men også før ansøgningen sendes ind, vil VVM-processen kunne give anledning til nogle "indirekte" effekter, i og med at ansøgerne (bygherre og konsulent) retter sig mere eller mindre ind efter de krav, som de forventer vil blive resultatet af sagsbehandlingen.

Metodisk kan undersøgelsen af ændringer før ansøgningen kun gøres gennem interviews af ansøger eller konsulent.

Evalueringen viser, at der faktisk sker en række ændringer af projekterne, inden ansøgning indsendes. I alt er der for 17 ud af 33 sager, som vi har interviewudsagn fra, sket ændringer forud for indsendelse af ansøgning. VVM-proceduren har altså nogle indirekte effekter på projektet, allerede inden projektet så at sige er født som et offentligt tilgængeligt projektforslag.

De indirekte effekter findes hyppigst blandt infrastruktursagerne. Dette er formodentlig begrundet i, at der blandt disse projekter findes de større vej- og havnesager, hvor det for det første er specialmyndighederne, der laver VVM'en, men for det andet også er dem, der udfører projekterne. En del af dialogen placeres i disse sager, som nævnt tidligt i processen. Den laveste hyppighed af ændringer fin-

der vi blandt industrisager o.l., hvor der almindeligvis vil være tale om, at hvis VVM ikke var krævet, så ville anden lovgivning alligevel have reguleret disse, om end selvfølgelig ud fra nogle mere snævre vurderingskriterier.

Ændringer efter at ansøgningen er indsendt

Et af hovedformålene med at iværksætte VVM-proceduren er at afklare de konsekvenser, anlægget eller aktiviteten giver anledning til, og på den baggrund ændre på projektet, så det bedre tilpasses sine omgivelser.

I VVM-processen kan ændringerne opstå gennem den dialog, der er mellem bygherre, rådgivere og myndigheder, og selvfølgelig også influeret af den dialog der sker med offentligheden i de to offentlighedsfaser. Dialogen påvirkes af mange faktorer. På den ene side kommer der væsentlige input fra bygherren og dennes rådgiver, men også amtet har væsentlige input, f.eks. i kraft af de politiske prioriteringer i regionplanlægningen. Oven i dette kommer input fra offentligheden. Sidst men ikke mindst sker der udvikling af ny viden gennem de beskrivelser og vurderinger, amtet evt. sammen med egne eller bygherres konsulenter udfører i forbindelse med VVM. Alle disse input udgør brændstoffet i den dialog, der foregår mellem ansøger og amt og er i sidste instans det, der medfører, at der tit og ofte sker ændringer i projektet, fra det tidspunkt ansøgningen indgives, til den færdige VVM-redegørelse foreligger.

Formålet med VVM er i høj grad at sikre, at

en bred miljøvurdering kan bidrage til, at projektet ændres på de relevante punkter. Vi har derfor også vurderet karakteren af de ændringer, der er sket i de enkelte sager. Kun i tre sager sker der slet ikke ændringer hverken før indsendelse af ansøgning eller i forløbet med VVM-redegørelsen. I 27 sager er der sket mindre ændringer, i fire sager - alle infrastruktursager - er der betydelige ændringer. Det drejer sig om tre vejprojekter og et havneprojekt. Endelig er der i to infrastruktursager sket radikale ændringer af projekterne.

Diskussionspunkter under VVM-processen

I gennemgangen af de 36 VVM-sager har vi identificeret en række punkter, hvor projekterne har været diskuteret, og undersøgt, om dette så har udmøntet sig i egentlige ændringer af projektet. De punkter, hvor projekterne har været diskuteret, kan selvfølgelig være i indsigelser i offentlighedsfaserne, men også hvor amt, bygherre og konsulent og måske endog politikere har haft et indspil til ændring af projektet eller til vurdering af dets konsekvenser. I alt er der i de 36 sager registreret 725 sådanne diskussionspunkter eller bemærkninger. Intensiteten, hvormed diskussionspunkter dukker op i de forskellige typer af sager, er ret forskellig, jf. tabel 3.3. Det er således i infrastruktursagerne, der foregår mest diskussion.

Gennem en VVM-sag er der mulighed for, at bemærkninger, indsigelser og andre diskussioner kan fordeling mellem de tre typer af sager, og jf. tabel 3.4. optræde i nær sagt hver

	Industri o.l. sager	Infrastruktursager	Husdyrsager	I alt
Bemærkninger	115	515	95	725
Bemærkninger pr. sag	10	47	7	20

Tabel 3.3: Oversigt over registrerede bemærkninger eller ændringsforslag i de 36 VVM-sager.

eneste af de 15 faser, der fremgår af tabel 3.1. For hvert af de rejste diskussionspunkter har vi ikke alene set på, hvor i processen de opstår, og om det reelt fører til en ændring af VVM-projektet, men også hvilke miljøeffekter eller -parametre der diskuteres, hvem der har foreslået ændringen og, hvad baggrunden var herfor. De 725 diskussionspunkter fordeler sig gennem hele sagen, men selvfølgelig med en kraftig overvægt til de indsigelser, der kommer i de to offentlighedsfaser. Vi har således i den første offentlighedsfase fundet 290 indsigelser og i den 2. offentlighedsfase 329 indsigelser. Det betyder, at der i de øvrige 13 faser af VVM-processen i alt er registreret 106 diskussionspunkter.

Set i relation til sagstyperne er det tydeligt, at de mest omfattende diskussioner er i infrastruktur-sagerne, hvor vi har identificeret 47 diskussionspunkter i gennemsnit per sag mod kun 10 for industri o.l. sager og syv for husdyrsager. Aktiviteten er størst i infrastruktur-sagerne, både når det gælder offentlighedsfaser og i perioderne mellem disse. Industrisagerne diskuteres knap så hyppigt i offentlighedsfaserne og næsten ikke mellem disse, medens husdyrsagerne er de, der diskuteres mindst i offentlighedsfaserne, men til gengæld diskuteres mere mellem disse end industrisagerne gør.

I de 725 diskussionspunkter, der har været rejst, har der i de fleste af dem været berørt mere end ét emne. Kigger vi på, hvilke miljøforhold, der har været behandlet, er der i de 725 diskussionspunkter alt i alt berørt 1296 miljøemner.

Langt de fleste diskussionspunkter dukker op i de to offentlighedsfaser. Der er på den baggrund ingen som helst tvivl om, at offentlighedsfaserne er utroligt vigtige for VVM-processen. Her rejses en masse diskussionspunkter, og som analysen viser, fører en relativt stor del af disse også til efterfølgende æn-

dringer af projekterne. Mange af de emner, der rejses, er nogle, som amterne måske allerede har fat i gennem deres dialog med sagens parter, men nogle repræsenterer også ny indsigt og nye holdninger, som amterne skal lade spille ind i den videre sagsbehandling.

I de følgende afsnit ser vi nærmere på, hvad der sker i de enkelte faser af VVM-processen.

VVM-processen - fra ansøgningen til 1. offentlighedsfase

Efter modtagelsen af ansøgningen starter amtet VVM-processen op. Det sker normalt gennem nedsættelse af en gruppe, der skal arbejde med sagen. I de store projekter som mange af infrastrukturprojekterne og industriprojekterne, hvor der er mange involverede parter og myndigheder, nedsættes ofte en arbejdsgruppe med repræsentanter fra de involverede. VVM-processen fastlægges, alternativer skitseres og de mest indlysende problemer håndteres.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det 23 af de i alt 725 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. Der berøres i alt 55 miljøemner, og emnemæssigt fordeler de sig med en hovedvægt på vand/sedimenter, flora/fauna, landskab og "andet". De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af amtets sagsbehandlere. Det er ofte i denne fase, at ansøger bliver præsenteret for kravet om, at der skal være alternativer i VVM-redegørelsen. Det er sjældent, at ansøger møder op med mere end et projekt. Det er ofte sagsbehandlerne, der gør opmærksom på kravet om alternativer.

Projekterne ændres ikke meget i denne fase, men mulighederne breddes ud til brug for debatten i 1. offentlighedsfase. Kun i få husdyrsager fremgår det af sagen, at der sker ændringer i projektet i denne periode. I to projek-

ter er der forhandlinger med amtet, som fører til mindre ændringer i projektet. I VVM-sagens første faser er det typisk amtets sagsbehandlere, ansøger og dennes konsulenter, der er på banen. I denne fase lægges rammerne for en god dialog mellem disse parter, og ofte sker der her en præcisering af, hvad parterne forventer af hinanden med hensyn til tidsplan, fremskaffelse af dokumentation etc. Det er også i denne fase, at de første diskussioner om alternativer tages, meget ofte på initiativ af de amtslige sagsbehandlere, der gerne påvirker ansøgerne til at formulere alternative løsningsforslag. De åbenlyse problemer i projektforslag håndteres dermed ret tidligt i forløbet, ofte inden 1. offentlighedsfase.

VVM-processen – 1. offentlighedsfase

Der er stor forskel på, hvordan 1. offentlighedsfase gennemføres. Lige fra en enkelt annonce i avisen til foldere og flere borgermøder. Det afhænger meget af projektets karakter. Der er ikke i lovgivningen og vejledningen krav til formen. I husdyrsager udgives måske kun pjecer eller annonceres, mens større infrastruktursager ofte har et større og bredere materiale som grundlag for den offentlige debat. Ofte med en mere detaljeret og præciseret beskrivelse af det projekt, der er til diskussion. Det er altså forskelligt, hvor meget der er "lavet" på sagerne – hvor mange beslutninger og valg der allerede er truffet – inden sagen kommer til 1. offentlighedsfase. I infrastruktursagerne ser vi måske derfor en lige så stor aktivitet med indsigelser i 1. fase som i 2. offentlighedsfase, mens der for industri o.l. og husdyrsager ofte er tale om færre bemærkninger i 1. offentlighedsfase. Des mere konkret sagerne er lagt frem, des større folkelig deltagelse appellerer de tilsyneladende til.

Sagsgennemgangene viser, at 290 diskussionspunkter dukker op i denne fase med føl-

gende fordeling mellem de tre typer af sager, jf. tabel 3.4. Generelt er der langt flere bemærkninger i offentlighedsfaserne for infrastruktursagerne. Dette hænger givetvis sammen med omfanget af disse projekter, der fylder meget og dermed påvirker borgere, større landskabsstrøg og mange forskellige naturtyper. Derudover er disse projekter som sagt ofte også mere konkretiserede på dette tidspunkt.

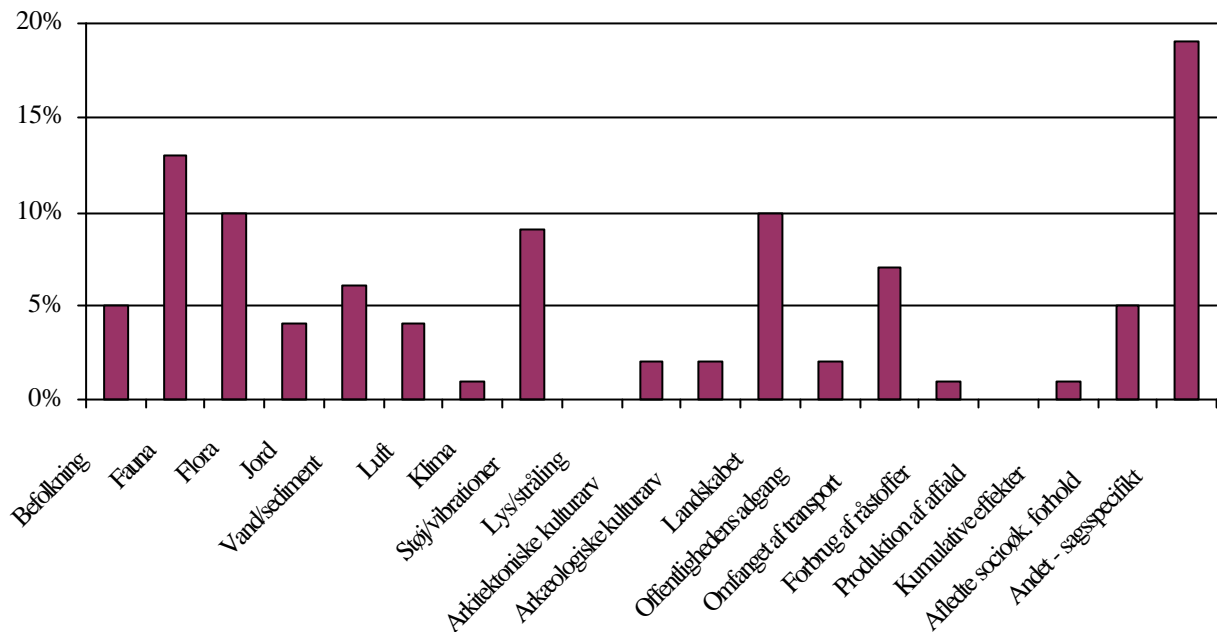
Sagskategori	Antal indsigelser	Gennemsnit pr. sag
Industri o.l.	46	3,8
Infrastruktur	222	20,2
Husdyr	22	1,7

Tabel 3.4: Fordeling på indkomne bemærkninger i 1. offentlighedsfase i de tre sagskategorier.

De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af borgere og naboer og i et vist omfang af interesseorganisationer. 1. offentlighedsfase bliver af myndighederne ofte set som muligheden for at få adgang til den viden, der ligger i lokalområdet, og som er af betydning for at få lavet den bedst mulige VVM-redegørelse. Bemærkningerne udtrykker generelt bekymring over for projekterne og påpeger uhensigtsmæssigheder i projekterne. Der er derimod ret få forslag til alternativer. Bemærkningerne stiller også ofte spørgsmålstejn ved den samfundsmæssige nytte af projekterne. Et emne som sjældent behandles i VVM-redegørelserne, og som afvises som værende uden for VVM-redegørelsens problemfelt.

De emner, der berøres i 1. offentlighedsfase, repræsenterer en bred vifte inden for det "brede miljøbegreb", der arbejdes med i VVM-sagerne. Bemærkelsesværdigt er det nok, at emner som flora, fauna og landskab i offentlighedens bemærkninger har en så fremtrædende plads, jf. figur 3.1. Intet tyder således på, at umiddelbare gener og snævre nabokonflikter er drivkraften bag offentlighe-

Emner berørt i diskussionspunkter - 1. offentlighedsfase



Figur 3.1: Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i 1. offentlighedsfase.

dens engagement i disse sager. De bemærkninger, der kommer i 1. offentlighedsfase, fører ofte til, at emnerne behandles i VVM-redegørelsen.

VVM-processen - udarbejdelse af redegørelse og forslag til regionplantillæg

Efter den første offentlighedsfase tager amtet fat i behandlingen af ansøgers projektforslag og de indkomne bemærkninger. Denne fase er meget vigtig, idet det er her, analyserne af miljøpåvirkningerne laves, samtidig med at projektets udformning lægges mere fast i detaljerne. Der foregår her en væsentlig dialog med ansøgerne. En del amter fremhæver dialogen mellem ansøger og amt som central for processen. I denne fase formuleres så en VVM-redegørelse og det medfølgende forslag til regionplantillæg. Redegørelse og forslag til regionplantillæg behandles politisk af såvel

udvalget for teknik og miljø som økonomiudvalget (og ofte også af selve amtsrådet), inden man er klar til at gå i gang med 2. offentlighedsfase.

Hverken i denne fase af projektet eller lige i starten er politikerne ret meget på banen. Ud fra det materiale, vi har analyseret, er der intet, der tyder på, at politikerne bidrager med konkrete ændringsforslag. VVM-processens rationale er altså i den sammenhæng i meget højere grad at give politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet. Denne fase er ofte den tidsmæssigt længste del af VVM-processen.

Det er også i denne fase, at alternativerne belyses nærmere. Af interviews med amternes sagsbehandlere fremgår det, at det især er amtets sagsbehandlere selv, naboerne og interesseorganisationerne, der kommer med

forslag til alternativer. Ofte er naboerne meget interesserede i 0-alternativet og meget interesserede i at få flyttet projektet et andet sted hen.

For vejprojekter er der i flere tilfælde blevet præsenteret mange alternative linieføringer i materialet til brug for 1. offentlighedsfase. På baggrund af 1. offentlighedsfase og analysearbejdet i øvrigt indskrænkes antallet af de alternativer, der præsenteres i materialet til 2. offentlighedsfase. Flere beskriver denne fase som en iterativ proces, hvor den nye viden bruges til at optimere projektet. I infrastrukturprojekterne er der utroligt mange ændringer, nogen gange kommer helt nye alternativer på bordet, linieføringer og længdeprofil justeres og stikrydsninger og faunapassager lægges fast. Vurderet ud fra vores sags gennemgange er det kun 45 af de i alt 725 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. De emner, der berøres, er typisk flora/fauna og landskab. De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af amtets egen administration. Denne periode er karakteriseret ved analyse og syntese. De oplysninger, der er fremkommet gennem sagsbehandlingen, indsigelserne fra 1. offentlighedsfase og vurderingen af alternativerne syntetiseres gennem diskussioner med ansøgeren og konsulenterne til de(t) endelige forslag, der kan lægges frem i den 2. offentlighedsfase.

Selvom der ikke ud fra de kvantitative opgørelser synes at være megen aktivitet, er dette dog den vigtigste fase, hvor projektet og alternativer udarbejdes og de egentlige miljøvurderinger foretages. Sagsbehandlingen på amtet er her i de fleste tilfælde bestemmende for kvaliteten af den VVM-redegørelse, der sendes ud i en 2. offentlighedsfase.

VVM-processen – 2. offentlighedsfase

I 2. offentlighedsfase fremlægges forslaget til VVM-redegørelse og regionplantillæg. Også

her er der stor forskel på, hvor meget der aktivt gøres for at inddrage offentligheden. I de fleste af de større sager holdes der egentlige borgermøder, men ellers nøjes man i de mindre sager typisk med at have VVM-redegørelse og regionplantillægget ude i almindelig høring. Vurderet ud fra vores sags gennemgange er det 329 af de i alt 726 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase.

De amtslige medarbejdere fremfører ofte, at offentlighedsfaserne er vigtige for at sikre opbakning til projekterne eller skabe en forståelse for nødvendigheden af projekterne. For ansøgerne udgør dialogen med de omkringboende også en væsentlig fordel. Virksomheden kan gennem processen få et bedre forhold til sine omgivelser. I nogle tilfælde kan offentlighedsfasen også direkte blive set som reklame for virksomheden, som en måde at få eksponeret projektet på eller måske skabe en grøn profil i offentligheden. Borgermøderne har også den væsentlige funktion, at man får "sat ansigter på" myndigheden og virksomhedens konsulent(er), så dialogen kan foregå bedst muligt. I interviews med sagsbehandlere i amterne bliver det ofte nævnt, at der i offentlighedsfaserne kommer nye vinkler på projekterne, og at bemærkninger fra offentligheden kan give inspiration til at ændre projekterne. De 329 diskussionspunkter, rejst i 2. offentlighedsfase, afspejler også det "brede miljøbegreb", om end fauna, flora og landskab står knapt så tydeligt frem som i 1. offentlighedsfase, jf. figur 3.2. I den anden offentlighedsfase findes den største aktivitet i

Sagskategori	Antal indsigelser	Gennemsnit pr. sag
Industri o.l.	59	4,9
Infrastruktur	220	20,0
Husdyr	50	3,8

Tabel 3.4: Fordeling på indkomne bemærkninger i 2. offentlighedsfase i de tre sagskategorier.

en VVM-sag, med næsten 45% af de identificerede diskussionspunkter.

VVM-processen – den afsluttende politiske behandling

Efter afslutning på 2. offentlighedsfase samles op både administrativt og politisk på de indsigelser, der er kommet, og det vurderes, i hvilket omfang, der skal ske et valg mellem foreslåede alternativer, men i de fleste sager nok blot, om der skal foreslås ændringer til det hovedforslag, der er behandlet. På den baggrund kan VVM-redegørelse og regionplantillæg færdiggøres og sendes til endelig politisk beslutning.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det kun 21 af de i alt 726 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. De ni af dem vedrører oven i købet klager til Naturklagenævnet, efter at sagen er politisk vedtaget af amtsrådet. De emner, der berøres, er typisk

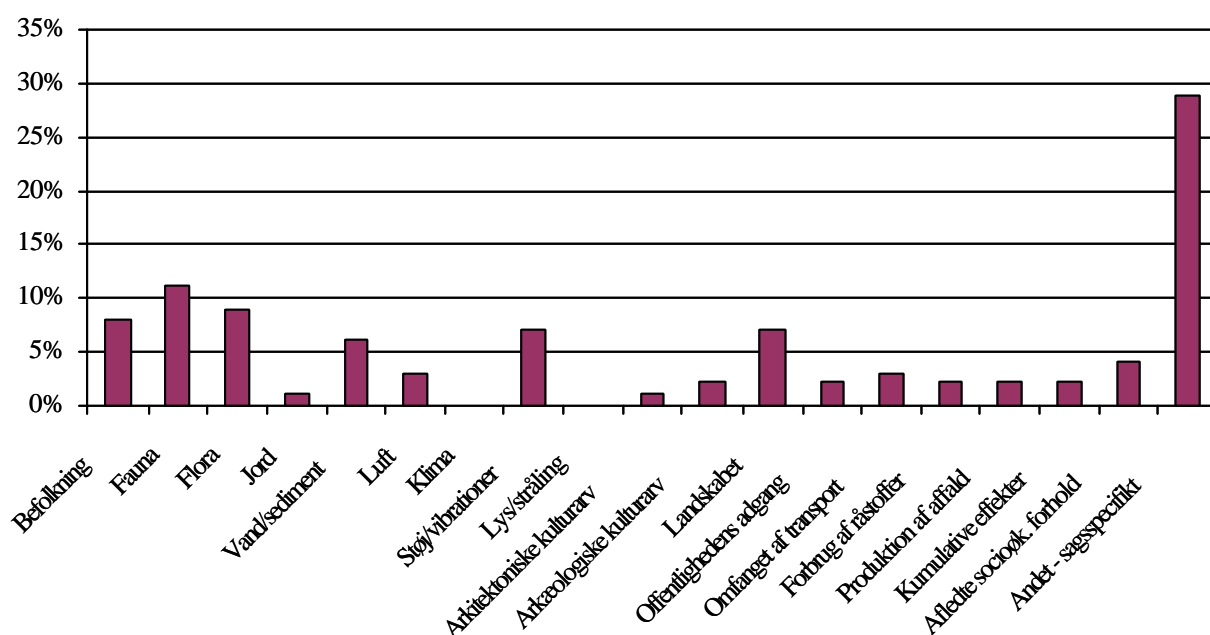
flora/fauna og luftforurening og støj, formodentlig afspejlende både det brede miljøbegreb i infrastruktursagerne og den traditionelle støj- og møgproblematik, ikke mindst i relation til klagesager over industri og husdyrsager til Naturklagenævnet.

De diskussionspunkter, der tages op, rejses først og fremmest af statslige styrelser i forbindelse med indsigelser og klager, men også borger og naboer spiller en fremtrædende rolle.

Sammenfatning

I VVM-processen foretages en beskrivelse og vurdering af en række natur- og miljøforhold samt socioøkonomiske effekter. Vurderet for alle sager tegner der sig et klart billede af det brede miljøbegreb, der arbejdes med i VVM-sagerne i modsætning til, hvad vi ser i sager, der alene vurderes efter speciallovgivning (miljølov, råstoftilladelse etc.). Alle amterne

Emner berørt i diskussionspunkter - 2. offentlighedsfase



Figur 3.2: Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i 2. offentlighedsfase.

har da også tilkendegivet, at de mener, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af sagerne.

Dykker vi ned i de enkelte sagstyper, viser der sig dog markante forskelle. Infrastruktur-sagerne arbejder med det bredeste natur- og miljøbegreb. Det hænger givetvis sammen med karakteren af disse sager – her er både røg, støj og møg samt påvirkninger af landskab, naturtyper og befolkning. I modsætning hertil er der en klar tendens til, at industri o.l. samt husdysager ofte forfalder til at bruge et mere snævert natur- og miljøbegreb, der ikke er meget forskelligt fra det, der f.eks. bruges i relation til konkret sektorlovgivning. Der kunne på dette punkt efterspørges et bredere udgangspunkt for vurderingerne i disse VVM-sager, ellers kunne man rejse den berettigede kritik, at VVM-vurderingen ikke bidrager med noget nyt. Før ansøgningerne indsendes, er der sket ændringer i 17 af sagerne, medens der gennem selve VVM-processen sker ændringer i 33 af de 36 sager. I alt er der registreret 67 ændringer af projekterne.

Der sker flest ændringer i infrastruktursagerne, mens industri o.l. samt husdysager ligger på et mere ensartet niveau. De fleste ændringer kommer ind via offentlighedsfaserne. Her er der dog forskel på husdysagerne, hvor der ikke kommer så mange ændringer fra den 1. offentlighedsfase, i overensstemmelse med at aktiviteten her faktisk var ganske lav. Derimod er der i husdysagerne flere ændringer i den efterfølgende fase, hvor VVM-redegørelsen skrives og forberedes til 2. offentlighedsfase.

I den mere kvalitative vurdering af de ændringer, der er sket i de enkelte sagstyper, viser der sig en række større og mindre ændringer af de enkelte projekter. I mindre end en tiendedel af sagerne sker der slet ikke ændringer. I tre fjerdedele af sagerne sker der nogle (mindre) ændringer, mens der i en sjettedel af

sagerne sker større eller endog radikale ændringer. Vejanlæg og infrastrukturanlæg er blandt de projekter, der ændres meget. I fire ud af fem vejsager sker der således ændringer i linieføringen i løbet af VVM-processen. Derimod sker der ikke så mange ændringer i industrisagerne. Der sker nogle ændringer i husdysagerne, men de er til gengæld sjældent gennemgribende, og den hyppigste ændring er ændring af udbringningsarealerne.

Redegørelsernes indhold

Vi har i de foregående afsnit set, hvorledes VVM-sagerne behandles i amterne, og hvilke ændringer dette har medført såvel før den egentlige ansøgning som undervejs i den dialog, der foregår i sagsbehandlingen.

I dette afsnit ser vi nærmere på indholdet af redegørelserne. Hvad er det for nogle miljøforhold, der beskrives i VVM-redegørelsen og, hvordan sker dette? Vurderer amterne socioøkonomiske forhold og i hvilket omfang, der er taget udgangspunkt i kumulative effekter? Endelig ser vi også nærmere på, hvilke afbødende foranstaltninger dette i sidste ende leder til?

Beskrivelsen af konsekvenser i VVM-redegørelserne

I VVM-redegørelserne foretages der en beskrivelse af miljøkonsekvenser og andre konsekvenser ved det påtænkte anlæg. Disse beskrivelser er i deres intention "helhedsorienterede", idet de meget bredt søger at afdække projektets påvirkninger. Det er således typisk, at beskrivelserne af omgivelserne dækker såvel traditionelle miljøforhold som natur, landskab og biodiversitet og også berører socioøkonomiske forhold.

Udgangspunktet for analysen er den oplistning af forhold, der fremgår af VVM-direktivet

bilag 4. I det følgende undersøges, hvilke "omgivelser" der behandles i VVM-sagerne, for dernæst at se nærmere på, i hvilket omfang disse skønnes at være berørt "i væsentlig grad". Hyppigheden, hvormed forskellige forhold er beskrevet, fremgår af figur 3.3-3.5 i det efterfølgende afsnit, hvor angivelsen af, hvilke forhold der er fundet væsentlige, også er analyseret.

I de 12 industri o.l. sager beskrives alle de potentielle omgivelser, der kan blive berørt, om end med varierende hyppighed. Vand, jord og luft optræder mest hyppigt, men også flora/fauna, transport, landskab og kultur optræder hyppigt. Endelig beskrives påvirkninger af befolkningen i lidt under halvdelen af tilfældene.

I de 11 infrastruktursager er den mest markante ændring i forhold til de almindelige sager, at flora/fauna indtager en meget central plads, mens kultur, landskab og socioøkonomiske forhold også beskrives relativt hyppigere. Dette hænger selvfølgelig sammen med karakteren af disse sager, idet de ofte dækker over en række landskaber og naturtyper, der passerer eller anlægges gennem, samt at konsekvenserne for omboende og lokalsamfund alene på grund af udstrækningen af anlæggene er betragtelig.

I de 13 landbrugssager tegner der sig et noget andet billede end ved infrastruktur og mere almindelige anlæg. Jord forekom ikke i vores materiale som en omgivelse, der kunne påvirkes af landbrugsproduktionen. Jord opfattes således alene som dyrkningsmedium og ikke som en "recipient", der kan påvirkes af f.eks. pesticider, akkumuleret fosfor osv. I stedet for jord optræder kategorien grundvand derimod i alle sager. Flora og fauna optræder også hyppigt, og nok så interessant er der faktisk i mange sager også beskrevet de påvirkninger, som ændringerne af landbruget vil medføre på transporten.

Vurdering af de socioøkonomiske effekter har for alle tre sagstyper kun været løseligt beskrevet som én type påvirkning blandt andre. Imidlertid er denne påvirkning værd at tage ud for sig selv til nærmere analyse, da den sammen med "befolkning" er det eneste, der ligger udover natur og miljø. Det første spørgsmål, der rejser sig, er, hvordan disse forhold skal vurderes. I bilagets tekst er angivet, at det drejer sig om en "beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold". Det falder umiddelbart i øjnene, at det socioøkonomiske her er afgrænset som sekundære effekter af de primære miljøeffekter, og altså ikke afledte socioøkonomiske forhold af projektet som sådan. Det er her værd at understrege, at beskrivelser og for så vidt vurderinger af den førstnævnte karakter ikke er antruffet i det analyserede materiale! I alle tilfælde er det socioøkonomiske afgrænset til at være de umiddelbare socioøkonomiske forhold – hvis de da overhovedet er beskrevet.

De socioøkonomiske forhold beskrives hyppigst blandt infrastrukturprojekterne, hvor der blandt de socioøkonomiske effekter nævnes beskæftigelse, arbejdspladser/erhverv, øget handel, gener/uheld, trafik og støj. Blandt de almindelige VVM-sager beskrives de socioøkonomiske effekter i halvdelen af tilfældene og blandt dem nævnes beskæftigelse, at projektet er positivt for erhvervslivet, at der skabes mere trafik eller mindre trafik, at der er færre personskader, at der bliver mindre støj i byen men mere på landet. Blandt landbrugs-sagerne behandles de socioøkonomiske effekter kun i to ud af 13 sager, og der er her kun peget på fremtidige ændringer i landbrugsstrukturen.

Vurderingen af påvirkningernes væsentlighed

Efter at have analyseret, hvilke omgivelser der ifølge VVM-redegørelserne bliver berørt,

sker der en vurdering af projektets såvel kort- som langsigtede effekter på disse. Denne analyse sker med udgangspunkt i de analyser, vi præsenterede ovenfor men nu med angivelse af, hvor mange af de vurderede virkninger der er skønnet væsentlige.

I den nedenstående gennemgang af påvirkningernes væsentlighed indgår socioøkonomiske effekter igen. Det er imidlertid meget vanskeligt at afgøre, om de vurderes som væsentlige eller ej, da de ofte kun behandles deskriptivt. I nogle af infrastruktursagerne anføres f.eks., at en omfartsvej medfører mere trafikarbejde men færre personskader. Men i næsten ingen tilfælde får denne beskrivelse en sådan karakter, at man kan vurdere, om det er et væsentligt forhold eller ej. Ofte er der i beskrivelsen af socioøkonomiske effekter tale om, at der er såvel positive som negative effekter, men der afvejes eller vurderes ikke væsentlighed blandt disse.

For de 12 industri o.l. sager så vi, at støj- og luftforurening hyppigt var beskrevne effekter sammen med overfladevand og grundvand samt emissioner og affald.

Det er imidlertid meget karakteristisk, at det primært er blandt støj- og luftforurening samt affald, at der vurderes at være væsentlige effekter, jf. figur 3.3. Hverken for grundvand eller overfladevand skønnes der at være ret mange væsentlige effekter, formodentlig fordi grundvand for disse "industrier" hovedsageligt var relateret til "uheld", mens overfladevand i de fleste tilfælde allerede er taget hånd om med det eksisterende spildevandssystem og renseanlæg.

Ser vi på det bredere miljøbegreb, er det karakteristisk, at kultur og landskab, flora og fauna samt transport ofte beskrives. I de fleste tilfælde skønnes påvirkningerne i forhold til det bredere miljøbegreb imidlertid at være mindre væsentlige. Kun for transport skønnes

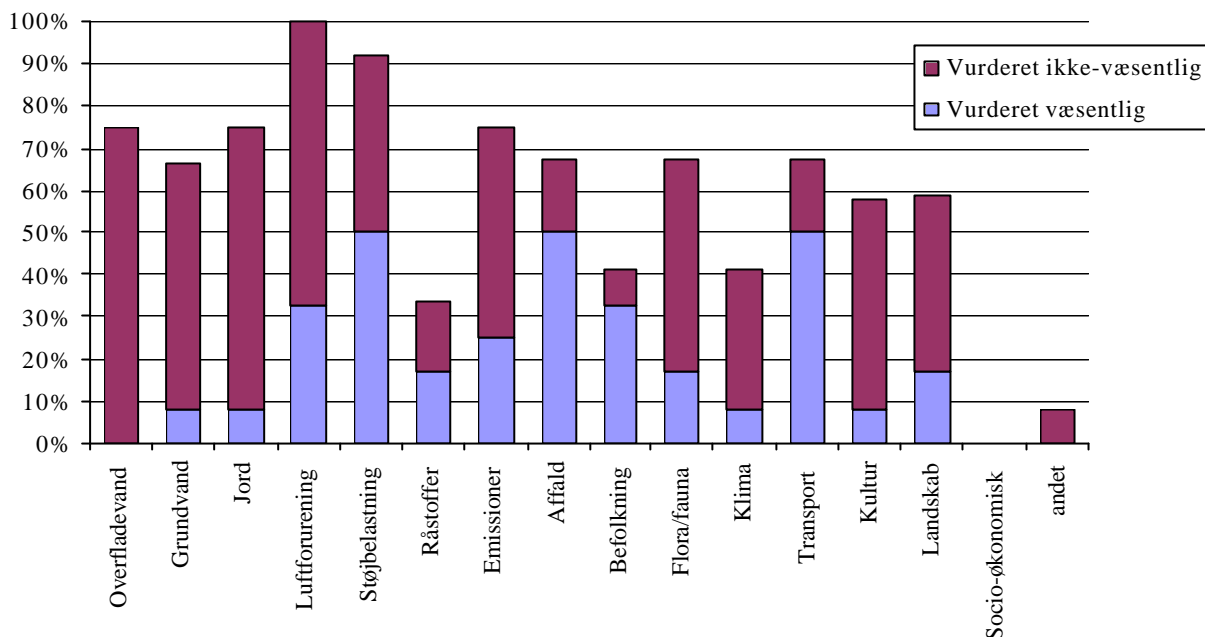
der at være tale om en større hyppighed af væsentlige påvirkninger, typisk som afledte konsekvenser fra øget trafikbelastning.

For de fleste af disse projekter ses påvirkningerne "som en dråbe i havet" og vurderes ikke at være væsentlige. Karakteristisk er det da også, at der i ingen af disse sager er lavet en vurdering af de kumulative effekter.

For infrastruktursagerne tegner billedet sig lidt anderledes, jf. figur 3.4. Igen er der langt færre påvirkninger, der er vurderet væsentlige, end der er beskrevne. Men mønsteret er lidt anderledes. Det er igen luft og støj i det smalle miljøbegreb, der hyppigst vurderes som væsentlige, men nu optræder overfladevand også. Det skyldes helt klart, at spildevandsproblematikken her har en anden karakter. Da der ikke eksisterer renseanlægssfaciliteter, man kan benytte sig af, bliver afvandingen af vejbanen et problem, der skal løses samtidig med etableringen af infrastrukturen. I infrastruktursagerne står det bredere miljøbegreb dog meget tydeligere frem end i de andre sager. Hvor det i andre sager groft sagt var det snævre miljøbegreb, der hyppigst blev betragtet som væsentlige, er det lige modsat her. Specielt landskab, flora/fauna og transport vurderes her at være påvirket væsentligt. Det hænger selvfølgelig sammen med karakteren af sagerne, idet specielt vejene, som skærer gennem landskabet, har større påvirkning af dette, samt af de mange biotoper, som berøres. Flora/fauna og landskab er dermed i disse sager de mest påvirkede elementer i projektets omgivelser.

For landbrug ser vurderingen af væsentlighed meget anderledes ud end for de to andre sagstyper. For landbrugssagerne ser vi i ekstrem grad tendensen til, at de beskrevne påvirkninger ikke vurderes som væsentlige, jf. figur 3.5.

Vurdering af væsentlighed i industri o.l. sager



Figur 3.3: Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i industri o.l. sager.

For infrastruktursagerne og industri o.l. finder vi, at ca. en tredjedel af de beskrevne effekter senere vurderes som væsentlige. For landbrugene er det derimod mindre end 4% af de beskrevne effekter, der senere vurderes som væsentlige. Baggrundene herfor kan være mange. Det kunne være, at landbrugssagerne er små – eller opfattes som små – eller bidragene ses som små i forhold til den store belastning, der i forvejen er med nitrat og ammoniak i forhold til grundvand, overfladevand og sårbare naturtyper.

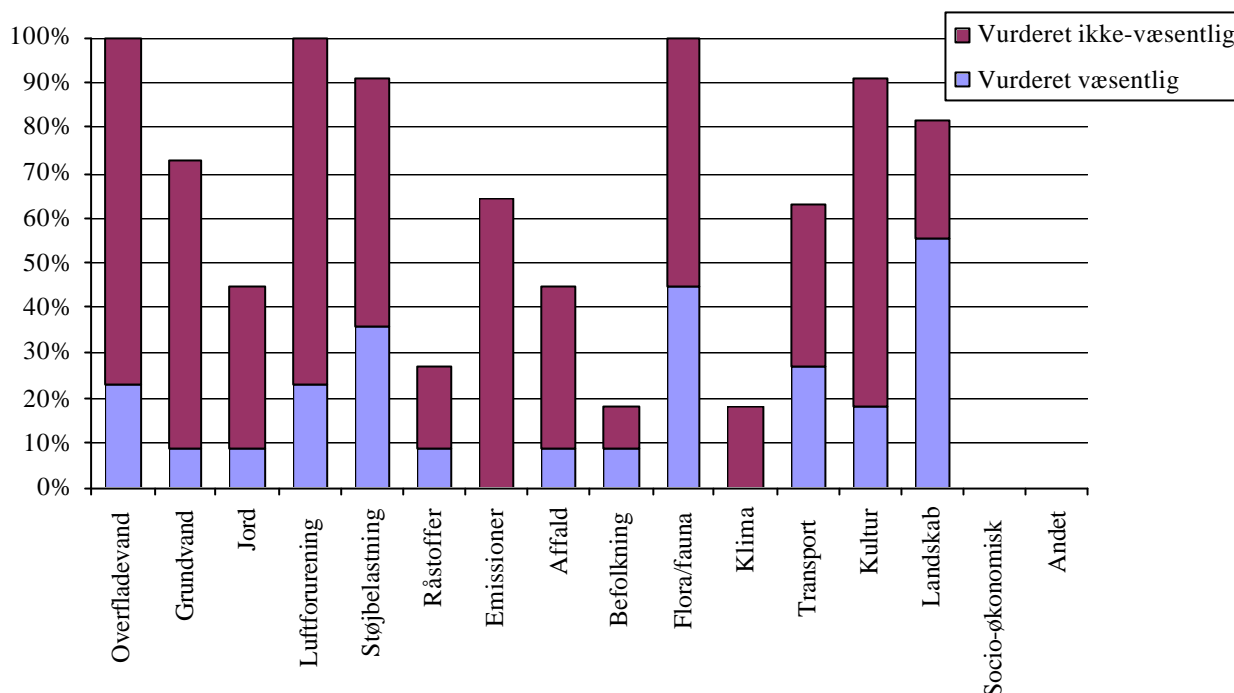
Afbødende foranstaltninger

Efter beskrivelsen af forskellige typer af emissioner og vurderingen af påvirkningerne på omgivelserne er det næste skridt i VVM-redegørelsen at tage stilling til, om der eventuelt skal etableres afbødende foranstaltninger for det pågældende anlæg.

Afbødende foranstaltninger kan antage forskellig karakter, lige fra traditionel rensning og støjskærmning, over renere teknologier, til anvisninger på at styre anlæggets drift, føre journaler etc., der kan medvirke til forebyggelse.

I forhold til begrebet afbødende foranstaltninger har det været hyppigt diskuteret, om disse alene er rent reaktive, såkaldte end-of-line eller end-of-pipe foranstaltninger, der "afbøder" eksisterende emissioner og påvirkninger, eller det også inkluderer "renere teknologier", der i deres natur er forebyggende, altså sikrer at forureningen ikke opstår. Langt de fleste identificerede afbødende foranstaltninger i denne undersøgelse er egentlig reaktive foranstaltninger. Kun ganske få renere teknologier er foreslået, og enkelte gange er der (i forhold til industri o.l. sager) foreslået, at der

Vurdering af væsentlighed i infrastruktursager



Figur 3.4: Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i infrastruktursager.

skal laves en "handlingsplan" for anlæggets videre anvendelse af renere teknologier. Begrebet renere teknologi har således ikke i større omfang fundet vej ind i VVM-sagerne på trods af, at det står centralt i den øvrige regulering af industrien.

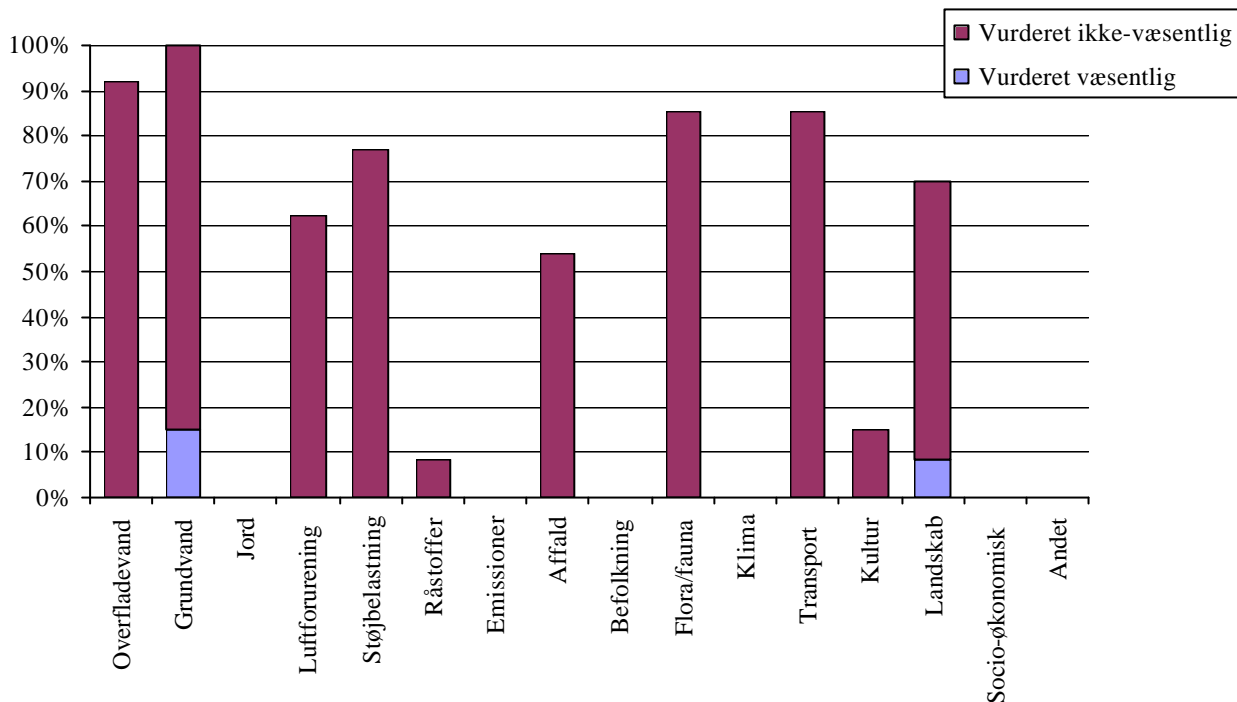
Omfanget af afbødende foranstaltninger varierer en del mellem de tre typer af sager. Som det fremgår af nedenstående tabel 3.6, varierer de afbødende foranstaltninger fra 2,2 pr. landbrug til 5,7 pr. infrastrukturanlæg og fra nul hos enkelte sager til op til 11 afbødende foranstaltninger i andre. I alt er der identificeret 134 afbødende foranstaltninger.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i industri o.l. sager svinger fra støjafskærmning, udlægning af membran for at forhindre

forurening af grundvand, filtre for luftforurening til beplantning og ændring af anlægs placering. Der påbydes i gennemsnit 3,5 afbødende foranstaltning pr. sag. Ser man på begrundelserne for de afbødende foranstaltninger, vil man til sin overraskelse se, at en stor del af dem ikke er begrundet i, at der forudgående er peget på, at der er væsentlige miljøproblemer. Faktisk er kun halvdelen af de påbudte afbødende foranstaltninger begrundet i, at det pågældende miljøforhold er karakteriseret som væsentligt.

For luftforurening og støj, som jo netop var der, hvor vi hyppigst så, at der var væsentlige påvirkninger, er der som forventet en høj korrelation mellem, at miljøproblemet er udpeget som væsentligt, og at afbødende foranstaltninger efterfølgende kræves etableret. For

Vurdering af væsentlighed i husdyrsager



Figur 3.5: Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i husdyrsager.

overfladevand og grundvand ser vi imidlertid, at det er emner, der ofte beskrives men ikke tilkendes "væsentlighed" – for så efterfølgende at få påkrævet den ene eller anden form for afbødende foranstaltning. Baggrunden herfor er formodentlig to forhold.

På den ene side kunne man forestille sig, at der er en slags "cirkelslutning" mellem vurderingen af, om noget er en væsentlig påvirkning, og at der pålægges en afbødende foranstaltning i relation hertil. Normalt vil argumentationsgangen være, at noget vurderes som væsentligt og derfor påbydes en afhjælpende foranstaltning. Men der er faktisk eksempler på, at amterne i vurderingen af, om et forhold er væsentligt, konkluderer, at "det er det ikke, da vi påbyder denne eller hin afbødende foranstaltning". På den anden side

gør der sig nok også det forhold gældende, at amterne, selv om de har vurderet, at et forhold ikke er "væsentligt", i nogle tilfælde påbyder afbødende foranstaltninger, fordi "det gør man i den slags sager". Har man populært sagt afbødende foranstaltninger vel beskrevet og almindeligvis anvendt, f.eks. i for-

Sagskategori	Antal	Gennemsnit pr. sag	Interval
Industri o.l.	42	3,5	0-9
Infrastruktur	63	5,7	0-11
Landbrug	29	2,2	0-5

Tabel 3.6: Antal identificerede afbødende foranstaltninger i de 36 VVM-redegørelser.

bindelse med spildevandstilladelser (renseanlæg), miljøgodkendelser (filtre, støj-

afskærmning) eller vejsager (faunapassager), så er det nærliggende at kræve dette, selv om det pågældende miljøforhold ikke er vurderet som væsentligt.

I industri o.l. sager er det i øvrigt en klar tendens, at de afbødende foranstaltninger påkræves i relation til de effekttyper, der indgår i det snævre miljøbegreb, altså røg, støj og møg, mens de mindre hyppigt forekommer i forhold til det bredere miljøbegreb. Af de afbødende foranstaltninger er således 71 % (30 ud af 42) relateret til det smalle miljøbegreb.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i infrastruktursagerne svinger fra støjafskærmning, udlægning af membran for at forhindre forurening af grundvand, filtre for luftforurening til beplantning og ændring af anlægs placering.

Infrastruktursagerne er de, der hyppigst medfører afbødende foranstaltninger. I disse sager er der en tyngde af afbødende foranstaltninger inden for overfladevand (håndtering af vejvand), støj (støjafskærmning), flora/fauna (faunapassager) og landskab (beplantning). Der er i disse sager balance mellem afbødende foranstaltninger begrundet i henholdsvis det snævre og det brede miljøbegreb (halvt til hver). I infrastruktursagerne er kun 43% af de afbødende foranstaltninger begrundet i, at relaterede miljøeffekter er vurderet som væsentlige.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i landbrugssagerne svinger fra krav til gyllehåndteringen, krav om at gyllen ikke må udsprede i visse følsomme områder eller i bræmmer omkring sårbare naturtyper. Derudover stilles i relation til landskab også hyppigt krav om beplantning omkring specielt gylleanlæg, i de fleste tilfælde af æstetiske årsager, men i et enkelt tilfælde også begrundet i læhegnetts effekt som opsamler af fordampet ammoniak. I landbrugssagerne stilles sjæld-

nere krav til afbødende foranstaltninger end i infrastruktursager og andre sager. Hyppigst er der tale om krav i forbindelse med luftforurening (krav til gyllehåndtering), grundvand (gyllehåndtering og krav til, hvor der ikke må spredes gylle) og landskab (beplantning omkring gyllebeholdere). I det omfang der etableres afbødende foranstaltninger, har det sjældent relation til, at det pågældende miljøforhold er vurderet væsentligt i redegørelsen.

For de afbødende foranstaltninger, der påbydes, findes de 69% begrundet i miljøforhold, der relaterer sig til et snævert miljøbegreb, altså det samme som vi så for industri o.l.. På den ene side viser det, at landbrug reguleringsmæssigt tackles som virksomheder, da der er fokus på stoffer og materialer, som det kendes fra almindelige industrisager. På den anden side må det lede til en undren over, at det bredere miljøbegreb, specielt i relation til landskab og flora/fauna ikke er mere dominerende, når de nu er placeret midt i landskabet. Der tages ganske vist landskabelige hensyn i fem af de 13 sager. Flora/fauna derimod var angivet som væsentligt påvirket i 85% af sagerne, men kun i et enkelt tilfælde kræves der afbødende foranstaltninger herfor. Reguleringen af VVM-sagerne for landbrug har således en klar svaghed i relation til at håndtere det brede miljøbegreb og de afbødende foranstaltninger, der kunne kræves i relation hertil.

Sammenfatning

De miljøforhold, der beskrives i VVM-redegørelserne, trækker på hele den bredde, der er beskrevet i bilag 4 til direktivet. Der arbejdes altså med et bredt miljøbegreb, men selvfølgelig varierer de fra sagstype til sagstype. Af deciderede mangler kan der peges på, at socio-økonomiske forhold kun er sparsomt belyst, og at egentlige kumulative vurderinger så at sige aldrig finder sted.

Det er klart, at ikke alle de miljøforhold, der er beskrevet, efterfølgende vil vurderes som væsentligt påvirkede. Men lige så snart påvirkningernes væsentlighed vurderes, sker der alligevel en indskrænkning af miljøbegrebet. For industri o.l. sager er de miljøforhold, der vurderes væsentlige, næsten kun de "ordinære og traditionelle" røg, støj og møg. Nu kunne det være, at det skyldes problemernes karakter. Men det kunne også skyldes, at man ikke har de rigtige analyseredskaber til at beskrive, evt. kvantificere disse påvirkninger. F.eks. kan påvirkning af flora/fauna være svær at håndtere, og det er velkendt, at landskabsanalyser er et nyt og stadig underprioriteret område. Konklusionen er i hvert fald, at disse industri o.l. sager efter en bred analytisk indgangsvinkel i starten næsten kun ender op med at tematisere de traditionelle problemer som de væsentlige.

Den samme karakteristik gælder langt hen ad vejen for husdyrsagerne. Her startes der også bredt ud med at beskrive hele viften af omgivelser, der kunne påvirkes, men lige så snart man kommer til vurderingen af, hvad der er væsentligt, indskrænkes problemstillingerne til at være de traditionelle for kvælstofproblematikken omkring grundvand, overfladevand, lugt og luftforurening.

For infrastruktursagerne dækker de væsentlige miljøpåvirkninger i højere grad en bred vifte af natur- og miljøforhold. Der er ingen tvivl om, at det hænger sammen med karakteren af disse sager. Infrastruktursager som f.eks. veje er jo karakteriseret ved, at der både er traditionelle problemer med vandafledning, støj og luftforurening, men samtidig er der qua deres udstrækning også væsentlige landskabelige og naturmæssige problemer. Man kan slet ikke komme uden om det brede natur- og miljøbegreb i disse infrastruktursager.

Indsnævringen af analysevinkelen i husdyrsa-

ger og industri o.l. sager er ret problematisk for værdien af VVM-instrumentet og understreger, at det er vigtigt at holde fast i den bredde, der fra starten er tiltænkt analyserne.

Efter vurderingen af påvirkningernes væsentlighed tages der generelt stilling til, om projekterne kan tillades, og hvis de kan det, vil der ofte som vilkår for det enkelte projekts iværksættelse kræves gennemført forskellige afbødende foranstaltninger. I tråd med infrastrukturprojekternes større omfang og den hyppige karakterisering af projekternes miljøpåvirkninger som væsentlige finder vi også blandt disse sager den største mængde af afbødende foranstaltninger påbudt. De afbødende foranstaltninger for infrastrukturprojekterne er ofte begrundet i det brede miljøbegreb, mens det for industri o.l. og husdyrsager omvendt er i de mere snævre, traditionelle miljøforhold, at begrundelserne for de afbødende foranstaltninger skal findes.

Blandt de afbødende foranstaltninger findes kun et mindretal, der kan leve op til at være egentlige forebyggende foranstaltninger, som eksempelvis renere teknologi og god husholdning. Langt de fleste er traditionelle afbødende foranstaltninger i betydningen add-on/end-of-pipe. Den forebyggelsestankegang, der efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen, synes at have svært ved at vinde fodfæste i den bredere reguleringsmæssige sammenhæng, som VVM-sagerne udgør.

Konklusion

I denne konklusion samler vi op på de emner, der har været behandlet i evalueringen af VVM-arbejdet i Danmark. Evalueringen har omfattet både screeninger og de egentlige VVM-projekter.

Det første tema for evalueringen er at analysere og vurdere, om VVM-arbejdet bygger på en helhedsorientering svarende til VVM-direktivet. Helhedsorienteringen er et resultat af, at VVM-direktivet blandt andet er baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggelse. Endvidere skal myndighedernes vurdering af miljøpåvirkninger ske i henhold til et bredt miljøbegreb. For myndighederne betyder det, at vurderingen af projektets miljøpåvirkning blandt andet må vurderes i forhold til potentielle miljøpåvirkninger, det naturlige miljøes bæreevne, kumulation og socioøkonomiske forhold. Vurderingen af, om VVM-reguleringen har bevaret helhedsorienteringen, er baseret på en analyse af, om disse forhold er integreret i VVM-arbejdet. Endvidere belyses, hvilken rolle de forskellige aktører spiller i forhold til helhedsorienteringen. Det andet tema for evalueringen er at vurdere på VVM-reguleringens miljømæssige effekt. Den bliver vurderet på basis af, om projekterne er ændret med henblik på at reducere projektets miljøpåvirkning. Endvidere vil vi foretage en kvalitativ vurdering af tidspunktet for ændringerne og karakteren af dem. Offentlighedens deltagelse behandles primært i forhold til de egentlige VVM-projekter, mens screeningerne kun vurderes i forhold til formidlingen til offentligheden. Det tredje tema er administrationen og implementeringen af VVM-reguleringen. Vi vil i forbindelse hermed illustrere nogle af de muligheder og begrænsninger, der er i denne reguleringsform.

Er VVM-reguleringen helhedsorienteret?

Hvorvidt VVM-reguleringen kan beskrives som helhedsorienteret er blevet vurderet ud fra det miljøbegreb, som amterne anvender i VVM-arbejdet, herunder deres håndtering af de kumulative aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne. Derudover vil vi diskutere reguleringen i forhold til forebyggelsen af ændringer med henblik på at vurdere det proaktive element i VVM-reguleringen.

Vurderet ud fra de sager, vi har gennemgået, tegner der sig et klart billede af, at der i VVM-sagerne arbejdes med et bredt miljøbegreb. De interviewede amter tilkendegiver også, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af sagerne. Generelt kan det konkluderes, at VVM-sagerne omfatter den beskrivelse og analyse af omgivelserne og påvirkningerne, der er relevant for sagerne. Den offentlige deltagelse i projektet bidrager med at sikre det brede miljøbegreb, da ønskerne til belysning af alternativer, miljøforhold m.m. netop understøtter et sådant bredere perspektiv. I vores analyse af offentlighedens deltagelse i VVM-processen kan det konkluderes, at de er med til at fastholde amterne i det brede miljøbegreb, og offentligheden må dermed betragtes som en vigtig kilde til andre perspektiver på og vurderinger af den pågældende sag.

Også i forhold til amternes administrative retningslinjer for screeninger kan det konstateres, at mere end halvdelen af dem anvender en fremgangsmåde, der afspejler samlebekendtgørelsens miljøbegreb.

Imidlertid sker der en indsnævring i VVM-reguleringen, når de væsentlige miljøpåvirkninger af projekter skal vurderes. Dette gælder for såvel screeninger som redegørelser. I den konkrete analyse af 96 screeninger viste det sig, at kun i 17% af sagerne forholder amterne sig til de kumulative effekter og i alle tilfælde med en konstatering af, at der ikke er kumulation med andre projekter. Endvidere er det kun i 7 % af screeningerne, der foretages en konkret vurdering af de potentielle miljøpåvirkninger. Med hensyn til det naturlige miljø bæreevne sker der kun sporadisk en konkret vurdering af projektets påvirkning af beskyttelsesværdige områder.

I forhold til VVM-projekterne er indsnævringen af miljøbegrebet mindst i infrastruktursagerne, mens den er mest udbredt i industri- og husdyrsager. For industri o.l. sager vurderes kun de miljøforhold, der er omfattet af sektorlovgivningen, såsom de "traditionelle" miljøforhold - røg, støj og møg. Det samme gælder for så vidt også for husdyrsagerne. I vurderingen af de væsentlige miljøproblemer indskrænkes husdyrsager typisk til at omhandle kvælstofproblematikken. I et vist omfang vurderes projektets konsekvenser dog med hensyn til de beskyttelsesværdige områder. Analysen af VVM-projekterne dokumenterer, at amterne ikke systematisk vurderer kumulation, potentielle miljøpåvirkninger og bevaringsværdige kultur-, miljø- og naturtyper. I det følgende vil vi give nogle bud på, hvorfor det er sådan.

I Danmark er VVM blevet implementeret ved at blive skudt ind mellem plansystemet og den traditionelle enkeltsagsregulering. Det betyder, at VVM skal forholde sig til den information og de prioriteringer, der fremgår af plansystemet. Samtidig er VVM-afgørelsen også noget andet og mere end enkeltsagsafgørelserne, fordi sigtet er bredere, og fordi der også kan reguleres mere specifikt i form af en VVM-tilladelse.

Det brede miljøbegreb og den helhedsorienterede tilgang er VVM's styrke, når der skal analyseres, vurderes og reguleres. Et bredt miljøbegreb og helhedsorientering findes imidlertid også i plansystemet. Man kan spørge, om VVM egentlig bidrager med noget nyt her. Plansystemet er i sin intention helhedsorienteret og qua de mange sektorer og emner, der behandles, dækker det vel også over et bredt miljøbegreb! Problemet med plansystemet i denne sammenhæng er imidlertid, at den viden, som de forskellige zonerings dækker over, ofte er baseret på en noget grovere analyse end, hvad der er mulighed for med en VVM-vurdering, der er baseret på en mere lokal, stedspecifik analyse. VVM-vurderingen kan således blive mere præcis, og den har, i princippet om end som vist ikke altid i praksis, mulighed for at foretage en kumulativ analyse. Netop derfor kan VVM-behandlingen næsten aldrig alene lade sig nøje med at tage stilling til regionplanens prioriteringer og zonerings. En mere konkret dataindsamling og analyse vil oftest være nødvendig. Plansystemet er med andre ord for grovmasket til at opfange de natur- og miljøkvaliteter, og dermed interesser, der er i et konkret område, hvor den konkrete VVM, med sit krav om en konkret vurdering på baggrund af et bredt miljøbegreb ofte afdækker forhold, der giver anledning til en mere specifik regulering end, hvad en gennemgang af regionplanens retningslinier ellers ville have afsløret.

Det brede miljøbegreb er vigtigt i relation til at fastholde en helhedsorienteret tilgang i VVM-sagerne. Det sikrer dels, at ændringer af projektet får et bredere sigte, dels at der opnås en mere helhedsorienteret regulering af de enkelte projekter. Der er imidlertid også vanskeligheder ved at håndtere det brede miljøbegreb i praksis. Den videnskæssige basis for det brede miljøbegreb er begrænset. Mange af de interviewede i amterne finder, at der er utilstrækkelig viden til at vurdere de kumu-

lative aspekter og de potentielle miljøpåvirkninger på forskellige områder. Når der er utilstrækkelig viden, er der selvsagt også udviklet færre analyse- og vurderingsmetoder. Flere af de interviewede VVM-myndigheder ønsker bedre metoder og værktøjer i relation til: a) nitratudvaskning og ammoniakfordampning fra husdyrsager - særligt for vurdering af de kumulative effekter, b) landskabelige påvirkninger og c) visualisering. Det blev også påpeget, at der mangler viden om tålegrænser for recipienter samt baggrundsbelastningen.

Set fra de ansattes side er der en betydelig usikkerhed – i form af mangel på data, viden og erfaring, nytænkning, accept i organisationen etc. - forbundet med det brede miljøbegreb. De ansatte har således mange incitamenter for at falde tilbage på de mere velkendte og kvantificerbare metoder, hvor de føler sig på sikker grund.

Blandt amternes medarbejdere er der ligeledes en betydelig usikkerhed omkring, hvilke forhold det er muligt at regulere gennem en VVM-tilladelse, og hvordan VVM-tilladelsen kan komplementere regionplantillæget og traditionelle godkendelser og tilladelser. Med hensyn til reguleringen fremmer usikkerheden om mulighederne i VVM-tilladelsen medarbejdernes incitament til udelukkende at regulere de traditionelle miljøforhold.

Den manglende viden og metoder til at integrere det brede miljøbegreb afspejler sig også i planlægningen. Overordnet betragtet behandler regionplanlægningen kun kumulative aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne stedmoderligt. Kun med hensyn til beskyttelsesværdige natur- og kulturtyper indeholder regionplanlægningen i dag en vis registrering. Derimod er de kumulative aspekter og de potentielle miljøpåvirkninger ikke integreret i dagens regionplanlægning. Når de enkelte projekter skal vurderes, er det en forudsætning, at det over-

ordnede planlægningsgrundlag er til stede, hvilket det kun er i begrænset omfang i forhold til det brede miljøbegreb. Man kan sige, at værdien af VVM-reguleringen først kan udnyttes helt med hensyn til det brede miljøbegreb, når de kumulative og kulturelle aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne er integreret i regionplanlægningen. Med andre ord er integrationen nødvendig for at få et samspil mellem planlægning og projekter.

Det kan konkluderes, at VVM-vurderingerne ikke afspejler det brede miljøbegreb, og det medfører, at der i den konkrete regulering af VVM-projekterne gennem regionplantillæg og tilladelser og godkendelser helt overvejende anvendes et traditionelt miljøbegreb.

Miljøeffekten af VVM-reguleringen

Af de screenede projekter, som har været undersøgt i evalueringen, er det mere end 45% af disse, der er blevet ændret. Cirka halvdelen af ændringerne er foretaget, inden ansøgningen er fremsendt til amtet. De resterende ændringer sker, efter amtet har modtaget ansøgningen – altså i den formelt igangsatte screeningsproces. Det overordnede formål med screeninger er at få vurderet projektets miljøpåvirkning, men herudover er det også et formål at få projektet tilpasset eller ændret på en sådan måde, at en egentlig VVM-proces gøres unødvendig. At næsten halvdelen af projekterne ændres må tages som et udtryk for, at formålet med VVM-screeningen er opnået.

For VVM-projekterne er billedet mere markant, da der i mere end 90% af projekterne har været gennemført større og mindre ændringer. Det er således kun i mindre end en tiendedel af sagerne, at der ikke er sket æn-

dringer. I tre fjerdedele af sagerne sker der nogle (mindre) ændringer med henblik på at reducere miljøpåvirkningen. Store eller endog radikale ændringer af sagerne er sket i 6 ud af de 36 undersøgte VVM-projekter. Det indbefatter, at linieføringen i 4 vejsager er blevet ændret i løbet af VVM-processen, mens et andet projekt blev implementeret på en sådan måde, at det ikke var nødvendigt at etablere et gaslager. Etableringen af gaslageret var meget upopulært i lokalområdet, og i VVM-processen blev det godtgjort, at en anderledes implementering af projektet ville gøre selve gaslageret overflødigt. I det sidste af disse projekter, som vedrører Billund Lufthavn, blev der også lavet radikale ændringer gennem VVM-processen. Ved at ændre projektet undgik man at etablere en ny start- og landingsbane. Denne ændring resulterede i en besparelse på 350 mio. kr., samtidig med at miljøpåvirkningerne fra projektet blev minimeret.

I husdyrsagerne er ændringerne sjældent gennemgribende, og de mest udbredte ændringer for husdyrsager er ændret projektstørrelse (antal DE), ændret placering af bygninger og ændrede udbringningsarealer for husdyrgødning. Screeningssagerne ændres primært for at minimere miljøpåvirkningen og derigennem eliminere VVM-pligt, mens VVM-projekterne ændres for at reducere projektets miljøpåvirkning.

Nærværende evaluering har ikke haft i opdrag at foretage en kvantitativ vurdering af miljøeffekten, der opnås gennem VVM-reguleringen. Men på baggrund af de gennemførte undersøgelser kan vi konkludere, at ansøgers kendskab til VVM-reglerne resulterer i en optimering af projekterne rent miljømæssigt. På baggrund af dette og omfanget af sagernes ændringer kan det entydigt konkluderes, at VVM-reguleringen resulterer i, at projekternes miljøpåvirkning reduceres, og det er fortrinsvis i form af traditionelle afbø-

dende foranstaltninger. Miljøet opnår en lang række forbedringer som eksempelvis reduceret støj, bevarede natur- og kulturmiljøer og reducerede udledninger af næringssalte. Miljøforbedringerne sker såvel inden, projekterne fremsendes til myndighederne, som under selve VVM-arbejdet i amterne.

VVM-sagens forløb medfører mange ændringer i de enkelte projekter og i de forudsætninger, som var udgangspunkt for projektet. Gennem dialogen med myndighederne ændres projektet, hvor blandt andet input fra diverse aktører i offentlighedsfaserne bidrager med ideer til ændringer af projektet. Ændringerne initieres også af amternes egne analyser og vurderinger, da de giver ansøger anledning til en række overvejelser om projektet. Vigtig i denne sammenhæng er perioden mellem de to offentlighedsfaser. VVM-processen sikrer en væsentlig dialog med ansøger, og en del amter fremhæver også dialogen mellem ansøger og amt som helt central for processen.

VVM-reguleringen set i administrativt perspektiv?

I dette afsnit vil vi vurdere, hvordan VVM-reguleringen virker som reguleringsform. Her vil der blive skelnet mellem VVM-screeninger og de egentlige VVM-sager.

Screeninger

Det er givet, at VVM-screeningerne afstedkommer en justering af projektet med henblik på at minimere miljøkonsekvenserne. Af de analyserede screeningssager har evalueringen dokumenteret, at der sker ændringer i næsten halvdelen af projekterne. Det er vanskeligt at give et entydigt billede af årsagerne

til ændringerne, men mange projekter justeres med henblik på at undgå VVM-pligt. For ansøgeren er der mange grunde til at undgå VVM-pligt. For det første er VVM-processen tidskrævende og vil normalt forsinke en bygherre, med mindre vedkommende er meget forudseende i sin planlægning. For det andet fordrer en VVM-sag meget mere detaljerede informationer fra bygherre, hvilket kan være meget omkostningsfuldt.

Bedømt på amternes administrationsgrundlag og de analyserede screeningssager må det konstateres, at screeningsinstrumentet er både et fleksibelt og ubureaukratisk instrument. Alle sagerne er typisk afgjort på skøn, og screeningerne giver ikke anledning til store mængder papir. I nogle af de analyserede screeningssager kunne det konstateres, at ansøgningsmaterialet er noget kortfattet. Det betyder til gengæld, at der ikke tilvejebringes flere oplysninger end, der strengt taget er nødvendigt. Skåret til benet er screeningerne bygherrestyret, og hvis de nødvendige oplysninger til den enkelte sag er til stede, kan amterne hurtig komme frem til en afgørelse. Derfor er det i høj grad op til bygherren selv, hvor hurtigt en sag skal afgøres. Hvis bygherren vil være sikker på en hurtig afgørelse, står det vedkommende frit for at komme med dokumentation for, at projektet ikke har nogen signifikante miljøpåvirkninger. Af interviewene fremgår det tydeligt, at meget få bygherrer vælger denne fremgangsmåde.

På det administrative niveau er der to udfordringer, der skal håndteres i fremtiden. For det første skal amternes vurderinger afspejle det brede miljøbegreb, der ligger i direktivets bilag 3, herunder også foretagne vurderinger af kumulation, potentielle miljøpåvirkninger etc. Dette kræver dels en udvikling af de faglige traditioner, dels at myndighederne understøttes med viden og metoder. En udvikling af planlægningen, således at det brede miljøbegreb i VVM-reguleringen afspejles, vil kunne

sikre en bedre rammestyring for vurderingen af enkelt projekter. For det andet kan myndighederne udarbejde afgørelser, så de i højere grad formidles til ansøger såvel som lægpersoner. Forbedres formidlingen i selve afgørelserne, er det sikkert også muligt at få antallet af klager minimeret. I dag påklages 8% af screeningerne, hvilket kan tages som indikation for, at screeningerne ikke er tilstrækkeligt godt formidlet og begrundet.

VVM-sagerne på trods af, at det efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen. (Hvad med projektændringerne – det er vel også forebyggelse?)

Redegørelser

VVM-processen tager i gennemsnit 22 måneder, men i én sag var det muligt at gennemføre arbejdet på 7 måneder. I industrisagerne tager sagerne i gennemsnit lidt over 1 år, lidt over 2 år for husdyrsager, mens infrastruktur-sagerne tager op til 2½ år. Umiddelbart kan det virke som en lang sagsbehandlingstid, men det er blandt andet bestemt af, at VVM-forløbet indeholder to offentlighedsfaser og et krav til politisk behandling. Det tager også tid at lave en fyldestgørende analyse, der i sin natur er meget bred og helhedsorienteret. Endvidere baserer den sig på en dialog med bygherre og andre interessenter, hvorigennem der ofte sker en række ændringer af projekternes udformning. Endvidere var der ofte i de analyserede VVM-projekter tale om, at sagsbehandlingen blev sat i stå på grund af manglende oplysninger fra bygherres side.

VVM-værktøjet for egentlige VVM-projekter må anses som konstruktivt, da det etablerer en frugtbar dialog med bygherren, dennes rådgivere og øvrige interessenter. Dialogen med interessenterne samt bygherren og rådgivere giver input til at ændre i projekternes udformning, så projekterne forebygger, at på-

virksomheder opstår. Amtets medarbejdere er den centrale aktør i denne dialog, mens politikerne kun sparsomt er inde i VVM-sagen i de forskellige faser. Ud fra det behandlede materiale vurderes det, at VVM-arbejdet er med til at give politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet.

Selve VVM-processen er karakteriseret ved stor aktivitet blandt interessenterne. Mest koncentreret er aktiviteten i de to offentlighedsfaser, hvor projekterne er genstand for en ofte omfangsrig offentlig debat. I alt har vi identificeret 725 "diskussionspunkter" i de 36 sager, og aktivitetsniveauet for diskussionerne er størst i infrastruktursagerne. I disse sager har vi identificeret 47 diskussionspunkter i gennemsnit per sag mod kun 10 for industri o.l. sager og syv for husdyrsager. Mere end 80% af de identificerede diskussionspunkter finder vi i de to offentlighedsfaser. Alene af den grund må vigtigheden af offentlighedsfaserne understreges.

Mange af de emner, offentligheden rejser, er ofte sammenfaldende med dem, som amterne har udvalgt, men nogle repræsenterer også ny indsigt og nye holdninger, som amterne med fordel kan arbejde videre med i VVM-processen. Under alle omstændigheder skal amterne tage stilling til bemærkningerne, der er kommet frem i offentlighedsfaserne.

Den første offentlighedsfase (scoping) tackles meget forskelligt afhængigt af sagstypen. I husdyrsager præsenteres projektet kun i form af en pjece og en annonce, mens større infrastruktursager ofte har et større og bredere materiale ude til diskussion. En mere detaljeret og præciseret beskrivelse af projektet er meget normalt for infrastruktursager. Jo mere konkret, sager er lagt frem og beskrevet, jo større folkelig deltagelse appellerer de tilsyneladende til. Tilkendegivelser fra offentligheden er et afgørende input i scopingsfasen, da formål og afgrænsning af projektet foretages i

denne fase. Derfor er det vigtigt, at formen af offentlighedsfasen overvejes nøjere, end tilfældet er i dag. Måske er annoncering alene ikke et tilstrækkeligt effektivt virkemiddel til at få offentligheden tidligt på banen. Konsekvensen af mangel på offentlig debat i 1. offentlighedsfase er ofte, at der kommer langt flere bemærkninger i 2. offentlighedsfase.

Som det fremgår af evalueringen, sker der en indsnævring af miljøbegrebet i VVM-processen. I første omgang lykkes det at fastholde det brede miljøbegreb i beskrivelsen af miljøpåvirkninger, men i vurderingen af miljøpåvirkningerne er der en tendens til, at sagsbehandlerne falder tilbage til et mere traditionelt miljøbegreb. Det har den konsekvens, at reguleringen af projektet også er indsnævret til et traditionelt miljøbegreb. Samtidig kan det konstateres, at selve forebyggelsestankgangen har haft svært ved at vinde fodfæste i VVM-sagerne på trods af, at det efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen. (Hvad med projektændringerne – det er vel også forebyggelse?)

Referencer

Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (1999), Miljø- og Energiministeriet, København.

Christensen et al. (2003a), *Udbyttet af VVM : Evaluering af VVM i Danmark*, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, København.

Christensen et al. (2003b), *VVM - er det umagen værd?: Evaluering af VVM i Danmark: Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet*, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, København.

Kørnøv et al. (2003), *VVM - er det umagen værd?: Evaluering af VVM i Danmark: Erfaring og kompetence i VVM-arbejdet*, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, København.

VVM-reglerne: Rapport fra VVM-arbejdsgruppen (2001b), Miljø- og Energiministeriet, København.

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (1985), De europæiske Fællesskabers publikationer, Luxembourg.

Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktivet 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (1997), De europæiske Fællesskabers publikationer, Luxembourg.

VVM-vejledning: Om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet, (2001a) Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, København.

Om forfatterne

Per Christensen

Per Christensen. Født 1954. Biolog og idehistoriker, cand. scient. et art. Ph.D. Professor i miljøplanlægning. Tilknyttet forsknings-gruppen i Environmental Management (REM) under Sektionen for teknologi, miljø og samfund ved Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet. Forskningsområde: Udviklingen i plansystemets kapacitet til at inddrage naturhensyn. Virksomhedernes håndtering af deres miljøforhold.

Eskild Holm Nielsen

Eskild Holm Nielsen. Født 1962. Ph.D. Lektor i miljøplanlægning. Sektionsleder. Tilknyttet forsknings-gruppen Environmental Management (REM) for Sektionen for teknologi, miljø og samfund ved Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet. Forskningsområde: Strategisk miljøvurdering (SMV), miljøvurdering af projekter (VVM), miljøvurdering af projekter (VVM) samt miljøregulering.

Lone Kørnøv

Lone Kørnøv. Født 1969. Civilingeniør i Planlægning, Ph.D. Lektor i strategisk miljøvurdering. Tilknyttet forsknings-gruppen Environmental Management (REM) under Sektionen for teknologi, miljø og samfund ved Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet. Forskningsområde: Strategisk miljøvurdering (SMV), miljøvurdering af projekter (VVM) samt plan- og beslutningsprocesser.

VVM reguleringen – Vurdering af visse offentlige private projekters indvirkning på miljøet – er blevet evalueret af miljøvurderingsgruppen på AAU. Evalueringen er baseret på en undersøgelse af 101 screeningssager og 36 VVM-sager. Formålet med evalueringen var at undersøge omfang og type af miljømæssige effekter som følge af implementering af direktivet og den administrative praksis. Resuméet indeholder en præsentation af de væsentlige aspekter af evalueringen, og den er oversat af Kommissionen og findes på EU's hjemmeside for miljøvurdering. Evalueringen er finansieret Landsplanafdelingen, Miljøministeriet